

Vuoden 2017 eläkeuudistus EU:n eläkejärjestelmiä koskevassa ohjeistuksessa

Piia Maria Johanna Vehkoja

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu-tutkielma

Toukokuu 2017



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Sosiaalitieteiden laitos	
Tekijä – Författare – Author Piia Vehkoja			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Vuoden 2017 eläkeuudistus EU:n eläkejärjestelmiä koskevassa ohjeistuksessa			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yhteiskuntapolitiikka			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu-tutkielma	Aika – Datum – Month and year 5/2017	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 89+1	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			

Tämän tutkielman tarkoituksena on kuvata Euroopan unionin toimintaa eläkepolitiikan kentällä sekä tutkia sitä, miten EU-jäsenyys näkyy vuoden 2017 eläkeuudistuksessa. Laajemmassa mittakaavassa tutkimuksen tavoitteena on liittyä siihen keskusteluun, jota Suomessa on käyty EU-jäsenyyden vaikutuksista suomalaisen hyvinvointivaltioon. Aihepiiri on erityisen ajankohtainen juuri nyt, kun unionin tulevaisuuteen liittyvä spekulointi on kiihtynyt EU:n viime aikoina kohtaamien kriisien seurauksena.

Eläkepolitiikka lasketaan kansallisen toimivallan piiriin kuuluvaksi politiikan osa-alueeksi, ja virallisesti Euroopan unionilla ei ole määräysvaltaa eläkejärjestelmiin liittyvissä asioissa. EU kuitenkin vaikuttaa jäsenvaltioiden eläkepolitiikkaan erilaisten ohjauskeinojen kautta. Euroopan komissio on esittänyt eläkkeitä käsittelevässä valkoisessa kirjassa eläkejärjestelmien uudistamista koskevan toimintaohjelman, joka on suunnattu kaikille jäsenmaille. Lisäksi unioni voi antaa eläkkeisiin liittyviä ohjeistuksia talouden ohjauskeinoihin lukeutuvan eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisten suositusten kautta, ja esimerkiksi Suomelle osoitetut maakohtaiset suositukset sisältävätkin eläkejärjestelmää koskevia ohjeistuksia.

Tutkimuksen aineisto koostuu yhteensä seitsemästä erillisestä asiakirjasta: Euroopan komission eläkkeitä koskevasta valkoisesta kirjasta, EU:n vuosina 2011–2015 Suomelle osoittamista maakohtaisista suosituksista sekä sosiaali- ja terveysministeriön valkoista kirjaa koskevasta lausunnosta. Lisäksi tutkimusaineistoon lukeutuu Eläketurvakeskuksen ylläpitämä eläkeuudistus.fi -internetsivusto. Kyseessä on laadullinen tutkimus, ja tutkimusmenetelmänä käytetään pääsääntöisesti sisällönanalyysin menetelmiä, joita täydennetään retorisen diskurssianalyysin avulla. Analyysin tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten EU eläkkeiden alalla toimii, sekä tutkia unionin ohjeistusten ja vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisällön välisiä yhteneväisyyksiä.

Sekä maakohtaisten suositusten että eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan perusteella EU:lla on vahva halu lisätä vaikutusvaltaansa eläkepolitiikassa. Keskeisin unionin yleisten ja Suomea koskevien suositusten välinen ero on se, että EU ei ole maakohtaisissa suosituksissa kehottanut Suomea kehittämään lakisääteisen ansiosidonnaisen järjestelmän rinnalle niin sanottuja toisen ja kolmannen pilarin lisäeläkejärjestelmiä, vaikka lisäeläkejärjestelmien kehittäminen on nostettu valkoisessa kirjassa toiseksi kahdesta tärkeimmästä uudistusalaista eläkejärjestelmien kehittämisessä. Suomen hallitus on linjannut vuonna 2012, että Suomen eläkejärjestelmän tulee jatkossakin rakentua ensisijaisesti lakisääteisen ja julkisen ensimmäisen pilarin eläketurvan varaan. EU on kuitenkin kannustanut eurooppalaisen ohjausjakson kautta Suomea uudistamaan eläkejärjestelmäänsä, ja vuoden 2017 eläkeuudistuksen voi katsoa vastaavan huomattavissa määrin erityisesti unionin Suomelle osoittamien maakohtaisten suositusten ohjeistuksia.

EU:n suositusten ja vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisällön yhdenmukaisuus ei automaattisesti todista unionin vaikuttaneen eläkeuudistuksen toteuttamiseen ja sisältöön. Yhtäältä on mahdollista, että Suomi on onnistunut ajamaan omia eläkepoliittisia lähtökohtiaan unionin piirissä, ja toisaalta unionin suosituksia on voitu käyttää perusteluna tarpeelle uudistaa suomalaista eläkejärjestelmää. Eläkejärjestelmän säilyttäminen ensisijaisesti lakisääteiseen ensimmäisen pilarin eläketurvaan nojaavana, antaa osaltaan viitteitä eläkkeisiin liittyvän päätösvalan säilymisestä Suomen rajojen sisäpuolella.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords Euroopan unioni; hyvinvointivaltio; vuoden 2017 eläkeuudistus; eläkepolitiikka; asiakirja-analyysi

Sisällys:

1 Johdanto	4
2 Eläkejärjestelmä osana hyvinvointivaltiota	8
2.1 Suomalainen hyvinvointivaltio	8
2.2 Suomen eläkejärjestelmän pääpiirteet	11
2.3 Eläkejärjestelmän uudistaminen ja vuoden 2017 eläkeuudistus	14
3 Euroopan unioni ja eläkepolitiikka	19
3.1 Euroopan integroituminen ja EU poliittisena toimijana	19
3.2 EU:n vaikutusvalta kansallisiin eläkejärjestelmiin	22
4 Tutkimuksen toteutus	28
4.1 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset	28
4.2 Aineisto ja etiikka	29
4.3 Tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja analyysin toteutus	34
5 EU:n yleinen eläkejärjestelmiä koskeva sääntely	38
5.1 Euroopan komission näkökantoja väestörakenteen muutokseen	39
5.2 Valkoisen kirjan eläkejärjestelmiä koskevat suositukset	41
5.3 Integraation syventäminen ja eläkepoliittinen toimivalta	43
6 Suomelle osoitetut maakohtaiset suositukset	50
6.1 Eläkejärjestelmää koskevat maakohtaiset suositukset	50
6.2 Eri vuosien suositusten vertailua	54
7 Eläkeuudistuksen tarkastelua EU-ohjeistuksen lähtökohtien pohjalta	58
7.1 EU:n yleisten ja Suomelle kohdennettujen suositusten yhdenmukaisuus	58
7.2 Eläkeuudistuksen suhde EU-ohjeistukseen	61
7.3 Suomen valtiovallan linjauksia unionin valkoisesta kirjasta	62
8 Yhteenveto	66
8.1 Johtopäätökset	67
8.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimuksen tarve	75
8.3 Lopuksi	78
Lähteet	81
Liitteet	90

1 JOHDANTO

Keskustelua suomalaisen hyvinvointivaltion tilasta on käyty runsaasti parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Suomi on yleisesti laskettu osaksi pohjoismaista hyvinvointivaltioregiimiä, jolle on ominaista sosiaaliturvan kattavuus, laajamittaisesti järjestetyt julkiset palvelut sekä kansainvälisesti vertailtuna väestöryhmien välisen tasearvoisuuden korkea taso (Esping-Andersen 1990, 27–28). Suomessa on kuitenkin toteutettu laajoja sosiaalipoliittisia uudistuksia aina sosiaalipolitiikan käännekohdaksikin kutsutun vuoden 1995 jälkeen. Näiden reformien myötä eriarvoisuus muun muassa tuloerojen perusteella mitattuna on lisääntynyt voimakkaasti. Tehdyt uudistukset ovat ajoittain herättäneet keskustelua esimerkiksi siitä, voiko Suomen enää katsoa täyttävän pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkit.

Suomi liittyi vuonna 1995 myös Euroopan unionin jäseneksi. Noin 20-vuotisen jäsenyyden aikana Suomessa on käyty kaiken kaikkiaan varsin vähän keskustelua siitä, missä määrin Euroopan unionin jäsenyys muokkaa suomalaisen hyvinvointivaltion rakenteita. Myös tutkimusta EU:n mahdollisista vaikutuksista Suomessa harjoitettuun sosiaalipolitiikkaan on olemassa melko vähän. Hyvinvointivaltion karsimisen ja keventämisen politiikka käynnistyi kuitenkin meillä samoihin aikoihin, kun Suomi liittyi unionin jäseneksi. Aiemmassa tutkimuksessa Suomen ja EU:n sosiaalipoliittisista linjauksista on myös löydetty paljon yhtäläisyyksiä (Kautto 2004, 27–28; Rintala 2005, 397–398; Hellsten 2004, 144; Saari 2002, 144). Suomen ja EU:n sosiaalipolitiikan yhdenmukaisuuden lähtökohdista ei kuitenkaan olla yksimielisiä: tutkimuskirjallisuudessa on sekä esitetty EU:n muokkaavan suomalaista hyvinvointivaltiota, että argumentoitu Suomen saaneen liitettyksi pohjoismaisen mallin arvoja osaksi unionin sosiaalipolitiikkaa.

Tutkimuskirjallisuuden valossa keskustelu EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomessa harjoitettuun sosiaalipolitiikkaan oli vilkkaampaa 2000-luvun alussa, kuin mitä se on tänä päivänä. Tämä on yllättävää ottaen huomioon, että unioni on 2010-luvun aikana alkanut aiempaa voimakkaammin haastamaan jäsenvaltioiden yksilölliset toimintamallit, minkä seurauksena jäsenmaiden kansallinen päätösvalta on pienentynyt olennaisesti (Raunio 2009, 214). Esimerkiksi EU:n valtaa kasvattaneista mekanismeista voi nostaa eurooppalaisen ohjausjakson, jonka puitteissa unioni on vuodesta 2011 lähtien harjoittanut laajaa talouspoliittista ohjausta.

EU-projektin on esitetty rakentuvan uusliberaaleista aineksista (ks. Patomäki 2007). Unionin on muun muassa todettu käytännössä lähes täysin hylänneen Keynesiläisen talouspolitiikan vuoden 2008 finanssikriisin yhteydessä, ja näin ollen liberaalin talouspolitiikan vaikutuksen Euroopan sosioekonomisiin malleihin onkin käsitetty olevan kiistaton (Buonanno & Nugent 2013, 94). Toisaalta EU:n piirissä on kuitenkin näkyvästi nostettu esiin sosiaalsiin ongelmiin liittyviä kysymyksiä 2010-luvun aikana; esimerkiksi Eurooppa 2020-strategiassa yhdeksi tavoitteeksi on listattu vähintään 20 miljoonan ihmisen nostaminen pois köyhyys- ja syrjäytymisvaarasta.

Euroopan unionin luoman Euroopan sosiaalisen mallin lähtökohdat on kirjattu Eurooppa 2020 -strategian edeltäjän, vuonna 2000 julkaistun Lissabonin strategian linjauksiin. Strategiassa unioni kirjasi päämääräkseen tulla 2010-luvulla maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisemmaksi tietopohjaiseksi taloudeksi, joka ylläpitää kestävästä talouskasvusta, luo uusia ja parempia työpaikkoja ja lisää sosiaalista yhteenkuuluvuutta (Eurooppa-neuvosto 2002, 44). Barcelonan EU-huippukokouksessa vuonna 2002 kirjattiin luonteeltaan aktiivinen, tuottava, kannustava ja kaikkien työkykyisten työmarkkinoille pääsyn mahdollistava hyvinvointivaltio Lissabonin strategian tavoitteita edistäväksi malliksi (Rintala 2005, 398). Euroopan unionin sosiaaliturvajärjestelmien modernisointia onkin esitetty ohjaavan ajatus aktiivista hyvinvointivaltiosta, joka edustaa eräänlaista sekoitusta angloamerikkalaisen hyvinvointikeskustelun elementtejä, liberaalia uudistusajattelua sekä pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden perinteitä (Kautto 2004, 27).

Tämän tutkielman tarkoituksena on perehtyä siihen, millä tavoin EU-jäsenyys näkyy suomalaisen sosiaalipolitiikan kentällä. Euroopan integraation syveneminen on siirtänyt toimivaltaa jäsenmailta unionin toimielimille. Lainsäädäntöön perustuvan määräysvallan kasvun ohella tutkijat ovat havainneet, että myös unionin laatiman ei-velvoittavan ohjeistuksen omaksuminen on tullut jäsenvaltioiden hallituksissa viime aikoina entistä yleisemmäksi (Raunio 2007, 118–119). Kuvaan tutkielmassa niitä mekanismeja, joiden kautta unioni pyrkii vaikuttamaan jäsenvaltioiden harjoittamaan politiikkaan sektoreilla, joilla EU:lla ei ole varsinaista perussopimusten kautta hankittua toimivaltaa. Käsittelen aihepiiriä suomalaisen eläkejärjestelmien reformoinnin kontekstissa: mielenkiinnon kohteena on mitä ja miten EU eläkkeiden alalla ohjeistaa, millaisia yhtymäkohtia vuoden 2017 eläkeuudistuksesta on löydettävissä EU-ohjeistukseen, sekä millaisia linjauksia Suomen valtiolta unionin eläkepolitiikkaa koskevien suositusten osalta on tehnyt.

Eläkejärjestelmän merkitys hyvinvointivaltion lähtökohdille on olennainen, sillä eläkejärjestelmä muodostaa keskeisen osan hyvinvointivaltion tarjoamaa sosiaaliturvaa. Eläkepolitiikka koki Suomessa suunnanmuutoksen 1990-luvulla, jolloin ensimmäistä kertaa alettiin kiinnittää huomiota työurien pituuteen ja työssä jaksamiseen. Tämän käännekohdan myötä eläkejärjestelmää alettiin uudistaa, ja viimeisin merkittävä muutos eläkejärjestelmään on tämän vuoden alusta voimaan astunut vuoden 2017 eläkeuudistus. Uudistus on saanut osakseen sekä kritiikkiä että kiitosta: Hyvinä puolina nähdään esimerkiksi se, että uudistus mahdollistaa eläkkeiden tason säilymisen suhteellisen korkeana (Lassila ym. 2014; Uusitalo 2014, 388). Kansalaiskeskustelussa uudistukseen on kuitenkin suhtauduttu usein epäilevästi. Uudistuksen on muun muassa arvioitu heikentävän eläke-etuuksia sekä kohtelevan ihmisiä eriarvoisesti (Uusitalo 2014, 386–387). Eläkejärjestelmän reformointia koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa on myös noussut esiin huoli siitä, että kaikki eivät pysty uudistuksen odotusten mukaisesti pidentämään työuriaan (ks. Uusitalo 2009, 431).

Euroopan unionin eläkkeitä koskevan määräysvallan määrittely ei ole yksiselitteistä, ja aselman moniulotteisuus onkin yksi tekijöistä, jotka herättivät kiinnostuksen tutkielman aihepiiriä kohtaan. Yleisesti sosiaalipolitiikan lasketaan ainakin tietyin osin lukeutuvan EU:n ja jäsenmaiden jaetun toimivallan piiriin (Ruonala & Pietilä 2014, 61). Eläkejärjestelmiin liittyvät päätökset ovat sosiaalipolitiikan osa-alue, jossa päätösvalta kuuluu jäsenvaltioille. Unionin on kuitenkin todettu vaikuttuvan jäsenmaidensa eläkepolitiikkaan muun muassa niin sanottujen pehmeiden eli ei-velvoittavien ohjauskeinojen kautta (Bomberg ym. 2012, 105–119). Pehmeiden ohjauskeinojen kuten erilaisten ohjeistusten ja linjausten ohella EU osoittaa jäsenvaltioille eläkejärjestelmiä koskevia suosituksia talouspolitiikan koordinoitimenetelmänä toimivan eurooppalaisen ohjausjakson kautta. Eurooppalaisen ohjausjakson perusta on lakisääteinen, ja näin ollen siihen sisältyvät jäsenmaiden taloutta koskevat kriteerit ovat sitovia. Jäsenvaltiot saavat kuitenkin itse päättää, millä keinoilla asetetut tavoitteet saavutetaan. Ohjausjaksoon sisältyvien maakohtaisten suositusten luonne ei siis ole suoraan jäsenmaita velvoittava. Näistä lähtökohdista unionin eläkepolitiikkaa koskeva ohjeistaminen tarjoaakin mahdollisuuden tutkia unionin toimia sellaisella sosiaalipolitiikan sektorilla, joka ei virallisesti lukeudu EU:n toimivallan alaiseksi.

Suomessa toteutetun eläkejärjestelmän uudistuksen tutkiminen on tärkeää hyvinvointivaltion muutokseen liittyvien kysymysten näkökulmasta. Lakisääteistä eläketurvaa on luonnehdittu yhdeksi suomalaisen hyvinvointivaltion peruspilareista (Kautto 2010, 311), ja eläkejärjestelmällä on merkittävä rooli sosiaaliturvan

järjestämisessä. Suomessa toteutettu eläkkeiden uudistus on ollut kokonaisuudessaan varsin mittava. Suomi on myös ollut yksi ensimmäisiä EU-maita, joka on uudistanut eläkejärjestelmänsä perusteellisesti (Uusitalo 2014, 381). Tuore vuoden 2017 eläkeuudistus edustaa vuoden 2005 eläkeuudistuksen ohella keskeisintä osaa laajassa eläkejärjestelmän reformissa.

Myös EU aihepiirinä on tällä hetkellä erittäin ajankohtainen. Euroalueen talous- ja finanssikriisi, EU-kriittisyyden yleistyminen, turvallisuustilanteen kiristyminen Euroopan alueella sekä pakolaiskriisi ovat esimerkkejä unionin tällä vuosikymmenellä kohtaamista haasteista. Tutkijat ovat jo useamman vuoden ajan esittäneet EU:n olevan muutosten edessä (ks. McCormick 2013, 146–162). Iso-Britanniassa äänestettiin vuoden 2016 kesäkuussa kansanäänestyksellä EU:sta eroamisen puolesta, ja Britannian eropäätöksen jälkeen spekulointi Euroopan unionin tulevaisuudesta on kiihtynyt entisestään.

Suomalaista kansalaiskeskustelua EU:n tilanteesta edustaa Brexitin jälkimainingeissa julkaistu toimittaja ja tietokirjailija Jyrki Karvisen toimittama teos *Järjestyksiä Euroopan unionissa*. Kirjassa 15 EU-asiantuntijaa pohtii sitä, millaisia vaikutuksia viimeaikaisilla tapahtumilla on Euroopan unionin toimintaan ja tulevaisuuteen. Vaikka kirjoittajien näkemykset poikkeavat toisistaan, on kirjan sanoma yhtenäinen ja selkeä: EU on tienhaarassa. Vaihtoehtoisia polkuja edustavat integraation löyhentyminen ja määräysvallan palauttaminen jäsenvaltioille, unionin osittainen tai täydellinen hajoaminen, sekä integraation syveneminen ja kehittyminen kohti liittovaltiota. Kiinnostukseni tutkielman aihepiiriä kohtaan kasvoi Karvisen teokseen tutustumisen myötä. Euroopan unionin tämänhetkinen tilanne tekee jäsenyyden merkityksen arvioimisen erityisen tärkeäksi. Suomessa tarvitaan tietoa unionin vaikutuksista kansallisen politiikkamme eri osa-alueisiin, jotta meillä on eväitä tehdä järkeviä ratkaisuja tilanteissa, joissa unionin rakenteita mahdollisesti tulevaisuudessa uudelleenarvioidaan.

Tutkielma etenee siten, että luvussa kaksi tarkastelen ensin suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohtia, ja sen jälkeen esittelen eläkejärjestelmämme pääpiirteet. Tämän jälkeen käsittelen eläkejärjestelmän reformia sekä erityisesti vuoden 2017 eläkeuudistusta. Luvussa kolme käyn läpi Euroopan unionin asemaa poliittisena toimijana, ja kuvaan sitä, miten unioni tutkimuskirjallisuuden valossa toimii suhteessa kansallisiin eläkejärjestelmiin. Luvussa neljä esittelen tutkimuskysymykseni ja kuvaan tutkimusaineistoani sekä tutkimuksen toteuttamista. Luvussa viisi tarkastelen aineiston pohjalta Euroopan komission yleisiä eläkejärjestelmiä koskevia linjauksia sekä sitä, miten EU väestörakenteen muutoksesta sekä unionin eläkepoliittisesta toimivallasta puhuu.

Kuudennessa luvussa käsittelen EU:n Suomelle osoittamia maakohtaisia suosituksia, ja luvussa seitsemän keskityn Suomessa toteutettuun eläkeuudistukseen EU-ohjeistuksen näkökulmasta. Vertaan ensin unionin yleisiä ja Suomelle räätälöityjä suosituksia toisiinsa, ja tämän jälkeen tutkin sitä, missä määrin vuoden 2017 eläkeuudistus on yhdenmukainen unionin ohjeistusten kanssa. Päätän luvun tarkastelemalla sitä, millaisia linjauksia Suomen valtiolta on tehnyt EU:n eläkejärjestelmiä koskevien suositusten osalta. Yhteenvedossa esittelen tutkimukseni keskeisimpiä tuloksia ja niiden merkitystä, sekä käsittelen tutkimuksen luotettavuutta ja havaitsemiani tarpeita jatkotutkimukselle.

2 ELÄKEJÄRJESTELMÄ OSANA HYVINVOINTIVALTIOITA

2.1 Suomalainen hyvinvointivaltio

Hyvinvointivaltio ei ole käsitteenä yksiselitteinen, joten esimerkiksi näkemys suomalaisen hyvinvointivaltion iästä on riippuvainen siitä, miten hyvinvointivaltio määritellään. Hyvinvointivaltion varsinainen rakentaminen käynnistyi Suomessa 1960-luvulla, jolloin saatiin luoduksi kattava tulonsiirtojärjestelmä ja sen myötä muiden pohjoismaiden tasoa vastaava sosiaalivakuus (Nurminen 2012, 153–159). Niin sanotulla hyvinvointivaltion kultakaudella 1970–1980-luvulla keskityttiin puolestaan julkisten palvelujen järjestämiseen, joskin tuolloin edelleen myös kehitettiin sosiaalietuuksien kattavuutta ja tasoa. 1990-luvun alun voimakkaan laman jälkeen sosiaaliturvaa ja -etuuksia alettiin kuitenkin leikata kovalla kädellä, ja hyvinvointivaltion rakennuskauden voidaankin katsoa päättyneen Suomessa 1990-luvun puolivälin paikkeilla (Kiander 2007, 155; Kangas 2009, 23).

Hyvinvointivaltiota voidaan tarkastella institutionaalisen, menoperusteisen tai normatiivisen määritelmän mukaan. Institutionaalisessa kehyksessä arvioidaan valtioita niiden tarjoaman sosiaaliturvajärjestelmän kautta: valtiosta tulee hyvinvointivaltio, kun sillä on väestön kattava ja lakiin säädetty sosiaalivakuus, joka vastaa esimerkiksi lapsuuteen, vanhuuteen tai työttömyyteen sisältyviin riskeihin. Menoperusteisen määritelmän mukaan valtiota voi pitää hyvinvointivaltiona silloin, kun se kohdentaa puolet menoistaan sosiaaliturvaan. Normatiivisessa tulkinnassa puolestaan valtion siirtymä hyvinvointivaltioksi katsotaan tapahtuvan silloin, kun sen päätöksentekijät ja muut keskeiset toimijat määrittelevät toimintansa tavoitteet hyvinvointivaltion käsitteellä. (Yeung ym. 2007, 12–13.)

Suomalaisen hyvinvointivaltion synty voidaan siis paikantaa eri ajankohtiin riippuen siitä, millä kriteereillä ja kuinka tiukasti hyvinvointivaltio määritellään. Joka tapauksessa Suomen voi katsoa täyttäneen täysimittaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkit 1900-luvun loppupuoliskolla. Toisaalta hyvinvointivaltion määritelmien kautta voi myös pohtia tämän päivän suomalaisen hyvinvointivaltion tilaa. Esimerkiksi normatiivisesta kehyksestä katsottuna viime aikoina laajalti yleistynyt tapa puhua hyvinvointiyhteiskunnasta hyvinvointivaltion sijaan herättää kysymyksiä hyvinvointivaltion lähtökohtien murenemisestä 2000-luvun Suomessa.

Suomi on kuitenkin perinteisesti laskettu Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kanssa pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden joukkoon (Christiansen & Markkola 2006, 9; Hussain ym. 2012; Esping-Andersen 1990, 74; Esping-Andersen 2015, 124–134). Pohjoismaisen hyvinvointimallin käsite on vakiintunut niin poliittisessa keskustelussa kuin politiikan tutkimuksessa ja vertailevassa hyvinvointitutkimuksessakin (Christiansen & Markkola 2006, 9). Pohjoismaista mallia edustavissa valtioissa sosiaalidemokraattisella liikkeellä on ollut suuri vaikutus yhteiskunnallisiin reformeihin ja sosiaalipolitiikkaan, ja keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu edistää mahdollisimman korkeaa tasa-arvoa kansalaisten välillä. Sosiaaliturvan taso on kansainvälisesti vertailtuna korkeaa tasoa, ja se on suunnattu vähävaraisempien väestöryhmien ohella myös keskiluokille. Julkinen sektori on laaja, ja sen tuottamat palvelut on pyritty pitämään niin laadukkaina, että ne täyttävät myös keskiluokan vaatimustason. (Esping-Andersen 1990, 27–28.)

Suomessa hyvinvointivaltio kehittyi melko hitaasti suhteessa muihin mallin edustajiin, ja hyvinvointivaltion laajuus on meillä ollut esimerkiksi läntisiin naapurimaihimme verrattuna sen verran kapea, että Suomea on välillä muun muassa kutsuttu leikkimielisesti köyhän miehen versioksi pohjoismaisesta mallista (ks. Eläketurvakeskus 2013, 19). Esimerkiksi Raija Julkusen (2008) mukaan Suomi ei ole ollut koskaan yhtä voimakkaasti sosiaalidemokraattinen maa kuin läntinen naapurimme Ruotsi, jota perinteisesti on pidetty pohjoismaisen hyvinvointimallin lippulaivana.

Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden keskeinen ominaispiirre on universaali, koko yhteiskunnan kattava sosiaalivakuusjärjestelmä (esim. Esping-Andersen 1990, 27–28). Sixten Korkmanin mukaan universaalisuuden periaate on pitkälti syy siihen, että sosiaaliturva on Pohjoismaissa hyvin kattava. Universaalisuuden pohjalta kaikki kansalaiset ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta oikeutettuja valtion tarjoamaan sosiaaliturvaan ja julkisiin palveluihin. Vaikka etuudet ovat luonteeltaan yksilöllisiä, on

niiden ylläpito kollektiivista verotulopohjaisen rahoituksen vuoksi. Universaalisuuden tarkoituksena on myös ehkäistä yhteiskunnan jakautumista eriarvoisiin luokkiin: julkisen sektorin tarjoamien palveluiden tulisi olla niin korkealaatuisia ja kattavia, että myös hyvätuloiset pääsääntöisesti hakeutuisivat niiden piiriin. (Korkman 2011, 27.)

Hyvinvointivaltion tavoin myöskään universalismin käsite ei ole täysin yksiselitteinen, vaan siitä on tehty erilaisia tulkintoja muun muassa eri maiden konteksteissa. Universalismin merkitys on myös muuttunut ajan saatossa. Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2010, 115) puhuvat ansiosidonnaisen toimeentuloturvan hiipimisestä universaalien etuuksien joukkoon; 1990-luvun jälkeisessä Suomessa järjestelmää nimitetään universaaliksi, vaikka siihen ei enää sisälly kaikkien kansalaisten oikeutta etuuksiin.

Yhtenä sosiaalipolitiikan keskeisenä kehittäjänä sodan jälkeisessä Britanniassa toiminut Richard Titmuss (1968, 181–182) jakaa sosiaalipolitiikan institutionaaliseen, työperusteiseen ja residuaaliseen järjestelmään. Institutionaaliseen malliin liittyy ajatus kaikille suunnatuista etuuksista, kun työperusteissa järjestelmässä etuudet ovat sidottuja työsuoritukseen ja residuaalisessa mallissa vain kaikkein huono-osaisimmat ovat oikeutettuja etuuksien piiriin. Universalismin vastakohtana nähdään usein joko selektivismi eli sosiaaliturvan kohdentaminen jollekin tietylle väestöryhmälle tai residualismi, jossa sosiaaliturva on suunnattu ainoastaan huono-osaisille (Anttonen & Sipilä 2010, 104–105). Vastaavasti pohjoismaisen mallin vastinpariksi usein asettuu niin sanottu liberaali hyvinvointimalli, jota edustavat esimerkiksi Yhdysvallat ja Iso-Britannia. Liberaalin mallin maissa sosiaaliturvan taso on matalaa ja etuudet ovat luonteeltaan residuaalisia. Liberaalin järjestelmän valtioissa korostetaan markkinoiden asemaa, ja yksityinen sektori vastaa pitkälti myös hyvinvointipalvelujen ja sosiaalivakuuksien tuottamisesta (Esping-Andersen 1990, 26–27).

Universalismin periaatteen voi katsoa vaarantuneen sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa taloudellisten realiteettien painoarvon kasvun myötä. Jos palveluja karsitaan ja niiden taso päästetään laskemaan tehokkuuden nimissä, vaarana on, että keskiluokka hylkää julkisesti tuotetut palvelut. Ne, kenellä on varaa, alkavat hankkia hyvinvointipalveluja liberaalin politiikkamallin mukaisesti yksityisiltä markkinoilta. Toisaalta myös rajut leikkaukset sosiaaliturvaan sekä etuuksien ehtojen kiristäminen siirtävät sosiaalipolitiikkaa institutionaalisesta ja universaalista mallista kohti residuaalista hyvinvointijärjestelmää, mikä jo itsessään lisää universalismin rapautumisen ja väestöryhmien eriytymisen todennäköisyyttä.

2.2 Suomen eläkejärjestelmän pääpiirteet

Eläkejärjestelmä on keskeinen osa hyvinvointivaltiota. Eläkejärjestelmät edustavat myös ensimmäisiä universaaleja sosiaaliturvajärjestelmiä maailmassa. Suomessa vuonna 1938 käyttöön otettu kansaneläkejärjestelmä oli aluksi luonteeltaan ansiosidonnainen, mutta sodan jälkeen järjestelmä laajennettiin universaaliksi, kaikki vanhukset kattavaksi järjestelmäksi (Anttonen & Sipilä 2010, 111). Yleisesti eläketurvan keskeisenä tehtävänä onkin vanhuudenajan toimentulon turvaaminen. Suomessa eläkejärjestelmällä turvataan lisäksi myös perheenhuoltajan kuolemasta tai työkyvyttömyydestä aiheutuvia toimeentuloriskejä (Eläketurvakeskus 2013, 41). Eläketurvan pohjana toimii lainsäädäntö, ja turvan kattavuus on Suomessa laajentunut aina 1960-luvulta lähtien, sillä vakuutuksen piiriin kuulumisen ehtoja on ajan kuluessa lievennetty (Hietaniemi & Ritola 2007, 11). Eläketurvakeskuksen (2013, 41) mukaan työeläke- ja kansaneläkelakeihin kirjatulla eläketurvalla on kaksi tavoitetta: vähimmäis- eli perusturvan sekä ansiosidonnaisen turvan takaaminen.

Suomen eläkejärjestelmä muodostuu nykyisin pääasiallisesti ansaintaperiaatteelle pohjautuvasta työeläkejärjestelmästä ja tämän turvan puuttuessa pienituloisten toimeentuloa turvaavasta työeläkevähenteisestä kansaneläkkeestä sekä tämän päälle tarvittaessa maksettavasta eläkevähenteisestä takuueläkkeestä (Eläketurvakeskus 2013, 44–45). Työeläke on työhistoriaan perustuva sosiaalivakuutus. Sen tarkoituksena on taata työvuosien ansioihin nähden kohtuullinen toimeentulo vanhuuden, työkyvyttömyyden tai perheenhuoltajan kuoleman varalta. Työeläketurvan rahoituksesta vastaavat työntekijät ja työnantajat yhdessä, ja lisäksi valtio osallistuu yrittäjien ja merimiesten eläketurvan kustannuksiin. (Hietaniemi & Ritola 2007, 51-54.)

Lähtökohtaisesti välttämättömästä toimeentulon turvasta eli niin sanotusta perusturvasta vastaa kansaneläke. Kansaneläke rahoitetaan puhtaasti verovaroin, sen hallinnosta vastaa Kansaneläkelaitos ja sen taso määräytyy eduskunnan päätöksin. Kansaneläkettä maksetaan 65 vuoden iän, työkyvyttömyyden tai perheen huoltajan kuoleman vuoksi maassa asumisvuosien perusteella. Kansaneläkkeen tarjoamaa perusturvaa on vuodesta 2011 lähtien täydennetty takuueläkkeellä, sillä kansaneläkkeen suhteellinen taso laski 2000-luvun alkuun tultaessa niin, että sen tarjoaman turvan taso jäi laskennallisen köyhyysrajan alapuolelle. Takuueläke on kansaneläkkeen tavoin verovaroin rahoitettu, ja sen tehtävä on kaksijakoinen. Toisaalta takuueläkkeen tarkoituksena on huolehtia kansaneläkkeen ulkopuolelle pudonneista väestöryhmistä kuten maahanmuuttajista, ja toisaalta se takaa minimitulon kansaneläkkeen tasoa korkeammalle tasolle. (Eläketurvakeskus 2013, 44).

Nicholas Barrin (2013, 16) mukaan Suomen eläkejärjestelmän on syytä 2000-luvulla tehtyjen uudistusten jälkeen katsoa koostuvan työeläke- ja kansaneläkejärjestelmien ohella myös kolmannesta elementistä, joka muodostuu työnantajan tai työntekijän itse järjestämistä vapaaehtoisista eläkkeistä.

Tavassa järjestää eläkejärjestelmien rahoitus on karkeasti eriteltynä kaksi eri vaihtoehtoa: Rahastoivassa järjestelmässä vakuutusmaksut kerätään etukäteen ennen eläkkeiden maksamista, jolloin siis jokaisen eläkkeen rahoittamiseen tarvittavat vakuutusmaksut kerätään hänen omasta palkastaan etukäteen työuran aikana. Tämän etukäteisrahastoinnin vaihtoehtona on jakojärjestelmä eli niin sanottu PAYG (pay as you go) -malli, jossa maksussa olevat eläkkeet rahoitetaan samalla hetkellä töissä olevien palkoista. Jako- ja rahastoiva järjestelmä on myös mahdollista yhdistää sekajärjestelmäksi, kuten Suomessa on tehty. Meillä yksityisen sektorin työeläkejärjestelmästä tehtiin alun perin osittain rahastoiva, ja osa työssäkäyvien palkasta rahastoidaan eläkettä varten. 2000-luvulta lähtien rahastoinnissa on huomioitu myös eliniän piteneminen. Kenenkään vanhuuseläkettä ei kuitenkaan kustanneta itse maksetuilla eläkevakuutusmaksuilla, vaan valtaosa eläkekuluista rahoitetaan jakojärjestelmällä eli niistä vakuutusmaksuista, joita peritään kyseisellä hetkellä töissä työmarkkinoille osallistuvilta sukupolvilta. (Eläketurvakeskus 2013, 224–225.)

Eläkejärjestelmiä vertaillaan usein myös niin sanotun pilarijaon avulla; eläkejärjestelmät voivat koostua ensimmäisen, toisen ja kolmen pilarin järjestelmistä. Ensimmäiseen pilariin laskettava eläketurva on julkista ja lakisääteistä, ja se on rahoitettu joko verovaroin tai sosiaaliturvamaksuilla. Toisen pilarin järjestelmien tarkoituksena on täydentää ensimmäisen pilarin turvaa, ja ne ovat luonteeltaan kollektiivisia ja työalakohtaisia järjestelmiä, joita nimitetään yleisesti ammatillisiksi, täydentäviksi tai lisäjärjestelmiksi. Kolmannen pilarin järjestelmät puolestaan on luotu täydentämään ensimmäisen ja toisen pilarin järjestelmiä. Ne ovat yksityisiä ja vapaaehtoisia joko työnantajan, työntekijän tai molempien maksamia vakuutuksia, joiden tarkoituksena on taata riittävä eläketurva. (Lehtonen 2008, 20.)

EU-maissa eläkejärjestelmät ovat pääsääntöisesti ensimmäisen ja toisen pilarin järjestelmiä (Lehtonen 2008, 20). Suomen järjestelmä onkin poikkeuksellinen muihin unionin maihin verrattuna siinä mielessä, että Suomessa eläkejärjestelmä perustuu lähes täysin ensimmäisen pilarin lakisääteiseen eläketurvaan. Meillä toisen pilarin tarjoaman täydentävän lisäturvan edut ovat vähäisiä, ja myös kolmannen pilarin vapaaehtoisten

vakuutuksien merkitys eläketurvan täydentäjänä on minimaalista monien muiden maiden järjestelmiin verrattuna. Syynä toisen ja kolmannen pilarin järjestelmien vähäiselle merkitykselle suomalaisessa eläkejärjestelmässä on pitkälti se, että toisin kun lähes kaikissa muissa maissa, meillä työeläkkeiden tarjoama sosiaaliturva karttuu kaikille ilman ansiokattoja. Yleisesti eläkejärjestelmiin on asetettu ansioraja eli niin sanottu ansiokatto, joka määrittelee mihin asti lakisääteisen ensimmäisen pilarin eläkkeet karttavat. Mitä alhaisemmaksi ansiokatto on määrätty, sitä suurempi merkitys toisen ja kolmannen pilarin järjestelmillä eläketurvan takaamisessa on. (Kari ym. 2001, 8.)

Suomessa on 2000-luvun aikana panostettu eläkejärjestelmän arviointiin, ja näissä arvioinneissa on pyritty hyödyntämään myös ulkomaista asiantuntemusta. Arvioiden mukaan suomalainen eläkejärjestelmä on onnistunut melko hyvin tehtävässään turvata kansalaisten toimeentulo. Vanhuusiän toimeentulon turvaaminen sisältää neljä osa-aluetta. Ensinnäkin eläkejärjestelmän tulee tasata kulutusta elinvaiheiden välillä. Toiseksi sen tulee tarjota vakuutus pitkän elämän varalta. Kolmanneksi eläkejärjestelmän tulee vähentää köyhyyttä, ja neljänneksi sen tulee suorittaa tulojen uudelleenjakoa (Barr 2013, 27–30).

Suomen eläketurvan voi katsoa sisältävän kaikki vanhuusiän toimeentuloturvan osa-alueet. Työeläkejärjestelmän rahoitus nojaa työntekijöiden palkoista perittäviin maksuihin, jotka työuran jälkeen konkretisoituvat kuukausittain maksettavaksi eläkkeeksi. Suomalainen eläkejärjestelmä on myös suunniteltu tarjoamaan vakuutus pitkän elämän varalle, sillä vanhuuseläkettä maksetaan kuolemaan asti ja eläketurva muodostaa keskeisen osan vanhuusiän toimeentulosta. Järjestelmä torjuu köyhyyttä kansaneläkkeen ja takuueläkkeen muodostaman vähimmäisturvan sekä ansiosidonnaisen työeläkkeen avulla, ja lisäksi eläketurvan kautta harjoitetaan tulojen uudelleenjakoa pääasiallisesti verovaroin rahoitetun kansaneläkejärjestelmän kautta. (Eläketurvakeskus 2013, 41.)

Eläketurvakeskuksen rekisteritietojen perusteella suomalaisten eläkkeet säilyttivät arvonsa melko vakaana 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, mutta suhteessa muun väestön keskiansioihin on eläkkeen arvo hiljalleen pienentynyt (Laine ym. 2009, 173). Suomen työeläkejärjestelmän isän Teivo Pentikäisen (1997, 44) mukaan eläkkeen korvaustason (eläkkeen suuruus suhteessa palkkaan) tavoitteeksi Suomessa on asetettu 60 prosenttia loppupalkasta. Suomessa eläkkeiden korvaustaso on noin 70 prosentin luokkaa, mutta palkansaajien tuloihin verrattuna eläkkeet jäävät alle 50 prosenttiin keskiansioista (Laine ym. 2009, 173–174). Muihin Euroopan maihin verrattuna suomalaisten eläkeläisten tilanne ei näyttäydy erityisen optimaalisena: eläkeikäisten suomalaisten toimeentulon

absoluuttinen taso sekä tulojen suhde työikäiseen väestöön on alempi kuin vanhoissa EU-maissa keskimäärin (Ahonen 2006, 111–115). Eläkeläisten toimeentuloon vaikuttaa myönteisesti kuitenkin se, että valtaosa eläkeikäisistä (noin 80 prosenttia) omistaa asuntonsa, jolloin asumiskustannukset jäävät vuokra-asumiseen verrattuna pieniksi (Hietaniemi & Ritola 2007, 109). Lisäksi vanhuuseläkeikäisten tulonjako on Suomessa EU-maiden tasaisimpia (Laine ym. 2009, 174).

Mikko Kauton (2008) mukaan eläketurva on hyvinvointivaltion kivijalka, tarkasteltiinpa asiaa sitten etuuksien saajien määrän tai kustannusten suuruuden kautta. Suomen eläkejärjestelmät muodostavat kattavan sosiaalivakuuden, joka vähentää köyhyyttä, ehkäisee eriarvoisuutta tulonjaon kautta ja turvaa vanhusikäisten ja työkyvyttömiä toimeentuloa. Eläkkeet ovat tärkeä osa hyvinvointivaltion tarjoamaa sosiaaliturvaa, ja tästä syystä eläkejärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutuksia hyvinvointivaltion lähtökohtiin on tarpeellista tutkia ja arvioida. Huomionarvoista on myös tunnistaa, millaisia vaikuttimia ja intressejä Suomessa toteutettavien sosiaalipoliittisten reformien taustalla esiintyy.

2.3 Eläkejärjestelmän uudistaminen ja vuoden 2017 eläkeuudistus

Tarvetta eläkejärjestelmän uudistamiselle on Suomessa perusteltu väestön ikääntymisen ja yleisen väestörakenteen muutoksen tuottamilla paineilla eläkejärjestelmän kestävyydelle, mutta Matti Heikkilän ja Hannu Uusitalon (1997) mukaan myös muun muassa alhainen eläkkeellesiirtymisikä ja järjestelmän matala rahastointiaste ovat toimineet laukaisijoina eläkereformien taustalla. Suomessa eläkejärjestelmien uudistaminen aloitettiin 1990-luvulla laman jälkimainingeissa. Tuolloin muun muassa nostettiin varhaiseläkkeiden alaikärajoja, leikattiin julkisen sektorin eläke-etuuksia vastaamaan yksityisen sektorin tasoa sekä alettiin muuttaa työllisyyspolitiikkaa kehittämällä esimerkiksi työssäjaksamis- ja ikäohjelmia. (Kautto & Risku 2015, 14).

Mittavinta askelta Suomen eläkejärjestelmän uudistamisessa edusti kuitenkin vuoden 2005 eläkeuudistus (Järvinen 2008, 1; Uusitalo 2014, 381). Uudistuksen myötä vanhuuseläke tehtiin joustavaksi 62 ja 68 ikävuoden välillä, yksilöllinen varhaiseläke poistui 1943 jälkeen syntyneiltä ja työttömyyseläke 1949 jälkeen syntyneiltä ja eläkekattumia muutettiin myöhään eläkkeelle siirtymistä kannustavaan suuntaan. Uudistuksen jälkeen eläkettä alkoi kattua 18 ikävuodesta alkaen ja eläke alettiin laskea jokaisen vuoden työansioden perusteella. Myös ansaittuja eläkeoikeuksia ja -palkkoja tarkistettiin uudella palkkakertoimella niin, että ansioiden reaalimuutos alettiin ottaa huomioon 80 prosentin painolla. Huomattava uudistus oli myös päätös elinaikakertoimen käyttöönotosta;

elinaikakertoimen myötä Suomen eläkejärjestelmään saatiin liitettyksi mekanismi, joka automaattisesti pienentää vuotuisia eläketasoja elinajanodotteen kasvaessa. (Laine ym. 2009, 21.)

Suomen eläkejärjestelmää on muutettu vuoden 2005 jälkeen esimerkiksi vuoden 2012 työurasopimuksella, jolla poistettiin varhennettu vanhuuseläke ja osa-aikaeläkkeen alaikärajaa korotettiin vuodella (Eläketurvakeskus 2013, 66). Vuoden 2017 eläkeuudistus edustaa kuitenkin merkittävintä askelta eläkkeiden uudistamisessa vuoden 2005 uudistuksen jälkeen. Tuoreen uudistuksen yhteydessä osa-aikaeläke poistui, ja se korvattiin osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä. Eläkeuudistuksen myötä lanseerattiin myös kokonaan uusi eläkelaji, työraeläke. Työraeläkettä voidaan maksaa 63 vuotta täyttäneille tai sitä vanhemmille henkilöille, jotka ovat työskennelleet rasittavassa tai kuluttavassa työssä vähintään 38 vuoden ajan. Osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä puolestaan voi nostaa joko 50 tai 25 prosenttia kertyneen eläkkeen määrästä, ja työntekoa ei tarvitse lopettaa tai vähentää. Työn lopettaminen tai vähentäminen ei kuitenkaan muodosta estettä eläkkeen saamiselle. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen alaikäraja tullaan nostamaan 61 ikävuodesta 62 vuoteen vuonna 2025. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ehtoihin myös kuuluu, että jos eläkettä nostaa ennen alinta vanhuuseläkeikää, pienenee eläke 0,4 % jokaista varhennettua kuukautta kohti. Vastaavasti eläkettä korotetaan 0,4 % jokaista lykättyä kuukautta kohti, jos eläkkeelle jäädään alimman vanhuuseläkeiän jälkeen. (Keva 2016.)

Uudistuksen myötä eläkettä alkaa kertyä 17 vuoden iästä alkaen. Lisäksi vanhuuseläkkeen alaikärajaa nostetaan asteittain vuodesta 2018 alkaen 63 vuodesta 65 ikävuoteen ja myös ammatilliset eläkeiät nousevat. Eläkeikärajan nosto ei kuitenkaan rajoitu 65 ikävuoteen, sillä eläkeikäraja kytketään elinajanodotteeseen vuodesta 2030 alkaen. Eläkeuudistuksen myötä jokaiselle aletaan myös määritellä henkilökohtainen tavoite-eläkeikä, jonka tarkoituksena on kompensoida elinaikakertoimen leikkaavaa vaikutusta. (Keva 2016.) Työssä jatkamista aletaan kannustaa niin sanotun lykkäyskorotuksen avulla: jos eläkettä ei ota maksuun heti vanhuuseläkeiän alarajalla, eläkkeeseensä saa vuodessa 4,8 prosentin lykkäyskorotuksen (eläkeuudistus.fi 2016).

Eläketurvakeskuksen ylläpitämän eläkeuudistus.fi –sivuston (2016) mukaan vuoden 2017 eläkeuudistukseen sisältyvä tavoite-eläkeikä on ikä, josta alkaen eläke on ikään kuin täysimääräinen. Vuodesta 2017 alkaen jokainen suomalainen alkaa saada viisi vuotta ennen vanhuuseläkeiän alarajaa arvion siitä, kuinka paljon elinaikakerroin tulee leikkaamaan

eläkettä ja kuinka paljon lisätyöskentelyä tavoite-eläkeiän saavuttaminen vaatii. Tavoite-eläkeiässä lykkäyskorotus on korvannut elinaikakertoimen eläkettä leikkaavan vaikutuksen.

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen juuret ovat paikannettavissa vuoteen 2009, jolloin silloinen pääministeri Matti Vanhanen ilmoitti Rukan hiihtoladuilla tapahtuneen ajattelutyön lopputulemana olevan, että eläkeikää tulee Suomessa nostaa (ks. Uusitalo 2014, 381). Kuten taulukosta 1 ilmenee, pääsi vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelu kuitenkin kunnolla vauhtiin vasta vuonna 2012, jolloin työurasopimuksen yhteydessä sovittiin laajemman eläkeuudistuksen toteuttamisesta vuoteen 2017 mennessä sekä asetettiin asiantuntijatason työryhmä selvittämään puitteita tulevalle uudistukselle. Työryhmän valmisteleva selonteko, niin sanottu Pekkarisen raportti, valmistui vuoden 2013 lopulla, ja noin vuoden kuluttua raportin julkaisemisesta sopimus vuoden 2017 eläkeuudistuksesta allekirjoitettiin. Uudistuksen valmisteluprosessin voi katsoa saapuneen päätökseen tammikuussa 2016, jolloin säädettiin eläkeuudistuksen vaatimat lakimuutokset.

Taulukko 1. Vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelun eteneminen.

2/2009	Valtioneuvostosta ilmoitetaan, että jo tehdyt eläkeuudistukset eivät ole riittäviä ja eläkeikä tulisi nostaa asteittain 65 ikävuoteen. Palkansaajajärjestöt vastustavat ehdotusta jyrkästi.
3/2011	Erimielisyydet palkansaajapuolen kanssa on saatu sovituksi. Asetetaan kolmikantainen työryhmä pohtimaan työurien pidentämistä. Tavoitteeksi asetetaan eläkkeellesiirtymisiän odotteen nousu kolmella vuodella vuoden 2002 tasosta vuoteen 2025 mennessä. Asiantuntijoiden mukaan tavoitetta ei saavuteta ilman uusia muutoksia.
4/2011	Kolmikantaisen työryhmän raportissa tutkitaan lukuisia vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi
6/2011	Jyrki Kataisen hallitus vahvistaa tavoitteet työurien pidentämisestä kolmella vuodella, riittävän eläketurvan varmistamisesta sekä työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaamisesta.
3/2012	Niin sanottu työurasopimus valmistuu. Työurasopimuksessa sovitaan osaaikaeläkkeen ikärajan korotuksesta, varhennetun vanhuuseläkkeen poistamisesta, työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikärajan nostosta ja työeläkemaksun korotuksista vuosina 2015 ja 2016. Samalla sovitaan myös neuvottelujen jatkamisesta niin, että eläkeuudistus tulee voimaan viimeistään vuoden 2017 alussa.
3/2012	Asetetaan korkean tason asiantuntijaryhmä arvioimaan vuoden 2005 uudistusta ja pohtimaan keinoja, joilla voidaan sopeutua elinajan odotteen kasvuun.
10/2013	Ylijohtaja Jukka Pekkarisen johtama asiantuntijaryhmä julkaisee raportin <i>Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen: eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti</i> . Työmarkkinajärjestöjen neuvottelut vauhdittavat raportin julkaisun jälkeen.
9/2014	Sopimus vuoden 2017 eläkeuudistuksesta allekirjoitetaan työmarkkinajärjestöjen kanssa käytyjen pitkällisten neuvottelujen jälkeen.
11/2015	Eduskunta hyväksyy eläkeuudistuksen*

Lähteet: Uusitalo 2014, *Eläkeuudistus.fi 2015

Asiantuntijoiden keskuudessa vuoden 2017 eläkeuudistus jakaa mielipiteitä. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlan tutkijoiden mukaan uudistuksessa on paljon hyvää ja myös joitakin ongelmia. Etlan selonteon mukaan eläkeuudistus tulee tasoittamaan tuloeroja ja parantamaan eläkejärjestelmän kestävyysvajetta. Rasittuneisuutta aiheuttavassa työssä pitkään työskennelleille suunnattu uusi työuraeläke nähdään liian optimistisia odotuksia eläkkeelle siirtymisestä luovana, koko järjestelmää mutkistavana ja pahimmillaan jopa koko uudistuksen keskeiset tavoitteet vaarantavana ratkaisuna. (Lassila ym. 2014, 9.) Euroopan komissiossa työskentelevä kansantaloustieteilijä Heikki Oksanen (2014) puolestaan kritisoi uudistuksessa asetetun eläkeiän olevan liian vaatimaton.

Professori Hannu Uusitalon (2014, 388) mukaan vuoden 2017 eläkeuudistuksessa on onnistuttu huomioimaan sekä taloudelliseen että sosiaaliseen kestävyysliittymään liittyvät kysymykset. Eläkeuudistus nostaa eläkkeiden tasoa aikaisempaan järjestelmään verrattuna, joskin edellytyksenä tälle on, että työurat pitenevät. Uusitalo (2009, 431) on myös esittänyt elinaikakertoimen yhteydessä eläkejärjestelmän uudistukseen liittyvän ongelmia muun muassa siitä syystä, että käytännössä kaikki eivät voi eivätkä tule pidentämään työuriaan.

Eläkeuudistussopimuksen osapuolet (työnantajien ja palkansaajien edustajat sekä valtiovalta) toivat reformin valmisteluvaiheessa laajasti esiin tyytyväisyytensä uudistuksen sisältöön. Arvostelua uudistus puolestaan sai osakseen erityisesti akavalaisilta tahoilta, ja jossain määrin kritiikkiin yhdyttiin myös hallituksen riveistä, joskin hallituksen virallisena linjana on ollut tyytyväisyys sopimukseen. Kansalaiskeskustelussa eläkeuudistukseen on suhtauduttu useammin kielteisesti kuin myönteisesti. Talouselämä-lehden (35/2014) teettämän mielipidetutkimuksen mukaan yli puolet vastaajista piti uudistusta epätasapuolisena ja katsoi sen heikentävän omaa eläketurvaansa. (Uusitalo 2014, 386–387.)

Elinaikakertoimesta lehdissä käytyä keskustelua tutkineen Tiiu Järvisen (2008) mukaan kertoimeen suhteuduttiin useimmin neutraalisti, vaikka myös negatiivisia ja positiivisia kannanottoja löytyi runsaasti. Merkillepantavaa on kuitenkin se, että Järvisen tutkimuksen perusteella kansalaiset eivät vaikuttaneet olevan erityisen hyvin perillä siitä mikä elinaikakerroin on, ja miten se vaikuttaa heidän tuleviin eläkkeisiinsä (Järvinen 2008, 28). Eläketurvakeskuksen tuottama tuore vuoden 2017 eläkeuudistusta koskeva mielipidetutkimus antaa viitteitä siitä, että eläkeuudistuksen sisällön heikko tuntemus lisää todennäköisyyttä suhtautua negatiivisesti uudistukseen. Tutkimuksessa tutkimusjoukko

jaettiin kahteen taustatekijöiltään samankaltaiseen ryhmään, joista toiselle postitettiin etukäteen eläkeuudistuksesta kertova esite. Tutkimuksen mukaan eläke-esitteen saaneet tunsivat eläkeuudistuksen paremmin ja pitivät uudistusta selkeästi useammin oikeudenmukaisena kuin ne, jotka eivät saaneet esitettä. (Tenhunen ym. 2017.)

2000-luvun aikana Suomessa toteutettu eläkejärjestelmän uudistus on joka tapauksessa nostanut esiin huolta muutosten sosiaalisista vaikutuksista. Esimerkiksi Tiiu Järvinen (2008, 29) liittyy eläkejärjestelmän uudistukset osaksi Suomessa toteutettua hyvinvointivaltion etuuksien karsintaa. Uudistukseen liittyviin sosiaalisiin riskeihin on kiinnitetty huomiota myös asiantuntijatasolla. Ylijohtaja Jukka Pekkarisen johtaman asiantuntijaryhmän tuottamassa raportissa tuodaan esille, että uudistuksilla tavoiteltu eläkeiän piteneminen tuskin toteutuu väestöryhmien välillä yhteneväisesti, ja tästä syystä työuran pidentämiseen tähtäävät toimet saattavat lisätä eläkeikäisten tuloeroja (Eläketurvakeskus 2013, 26–27). Tutkimusten perusteella työuran pidentämiseen vaikuttaa henkilön sosioekonominen asema; korkeasti koulutetut ja hyvää palkkaa nauttivat jatkavat todennäköisesti pidempään työelämässä (Määttänen 2013, 34–36). Toisaalta Pekkarisen raportin mukaan työurien pidentyminen vähentäisi kaiken kaikkiaan pienituloisuutta – sillä ehdolla, että myös varhaiseläkkeiden ehtoja kiristetään uudistuksen yhteydessä (Eläketurvakeskus 2013, 26–27). Eläkeuudistuksen kautta tavoiteltu työurien piteneminen mahdollistaa siis yhdistelmän, jossa sekä julkinen talous vahvistuu, että eläkkeiden taso pystytään säilyttämään korkeana eliniän odotteen kasvusta huolimatta. Tämä kuitenkin edellyttää ihmisten jatkavan työelämässä aiempaa kauemmin. Tasa-arvoisuuden näkökulmasta riskinä on, että uudistus tulee kasvattamaan eläketurvan osalta matalan ja korkean statuksen töissä työskentelevien välillä ilmenevää tulonjakokuilua.

Uusitalon (2014, 387) mukaan vuoden 2017 eläkeuudistus ei ole ollut eläkejärjestelmän taloudellisen kestävyysnäkökulmasta välttämättömyys: vaikka väestöennusteiden perusteella suomalaisten eliniän odotetaan pidentyvän aiemmin arvioitua nopeammin, olisi jo vuonna 2005 lanseerattu ja 2010 käyttöön otettu elinaikakerroin pystynyt kompensoimaan piteneviä eläkevuosia. Myös Suomen eläketurvaa arvioinut Nicholas Barr (2013, 9) on todennut, että Suomen eläkejärjestelmän ei voi väittää olevan kriisissä. Uusitalo (2014, 387–388) onkin esittänyt kestävyysvajeen nousseen keskeiseksi ohjenuoraksi, jonka pohjalta sosiaalipoliittisia uudistuksia lähdetään suunnittelemaan. Uusitalon mukaan vuoden 2017 eläkeuudistuksen taloudellista painoarvoa kuvastaa osaltaan myös sosiaali- ja terveysministeriön vähäinen ja valtiovarainministeriön vahva rooli muutoksen valmistelussa.

Lakisääteisen vanhuuseläkeiän nosto on kuitenkin siinä mielessä perusteltua, että jos työurien pidentäminen olisi jätetty yksinomaan elinaikakertoimen varaan, tulisivat sosioekonomisten ryhmien väliset erot eläketurvan suuruudessa oletettavasti kasvamaan huomattavasti. Kuten Pekkarisen raportissa tuodaan esille, tilanteessa jossa elinaikakerroin leikkaa eläkkeitä ilman lakisääteistä pakkoa myöhentää eläköitymistä, todennäköisimmin juuri korkeasti koulutetut jatkavat työelämässä muita pidempään. Elinaikakertoimen käyttöönoton ja lakisääteisen eläkeiän noston yhdistelmä vaatii toimiakseen kuitenkin myös varhaisen eläköitymisen ja muiden eläkeikää läheneville suunnattujen etuuksien (esimerkiksi niin sanottu työttömyysputki) ehtojen kiristämistä. Jos varhaiseläkkeiden ehtoja ei olisi kiristetty, voisi vanhuuseläkeiän alarajan kohottamisesta seurauksena paradoksaalisesti olla jopa työurien lyhentymisen (Määttänen 2013; Eläketurvakeskus 2013, 27). Vaikka eläkeiän kohottaminen ja myöhemmin tapahtuva sitominen elinaikakertoimeen rajoittavat eläköitymisen ajankohtaan liittyvää valinnanvapautta, voi uudistusten katsoa olevan perusteltuja taloudellisten lähtökohtien ohella myös tuloerojen näkökulmasta. Hannu Uusitaloa (2014) mukaillen onkin todettava, että taloudellisia ja sosiaalisia näkökulmia ei tule automaattisesti tulkita toisilleen vastakkaisiksi.

3 EUROOPAN UNIONI JA ELÄKEPOLITIikka

3.1 Euroopan integroituminen ja EU poliittisena toimijana

Euroopan unioni on yleisesti käsitetty erityisesti talouden liittona. Euroopan unionin puolesta ensisijaisesti taloudellisena toimijana puhuu esimerkiksi se, että sen laatiman lainsäädännön keskeisenä tarkoituksena on unionin yhteismarkkinoiden mahdollistaminen ja sen toiminnan tukeminen (Favell 2007). Unionin alkuperäiset 1950-luvulle ulottuvat juuret ovatkin taloudellisessa yhteistyössä, mutta vuosikymmenten aikainen rajua laajentuminen on saanut aikaan sen, että tänä päivänä EU on osallisena lähes kaikissa jäsenmaiden politiikan osa-alueissa (Buonanno & Nugent 2013, 5–6). Vaikka talouteen liittyviä kysymyksiä on lähestytty EU:ta käsittelevässä politiikan tutkimuksessa, on esimerkiksi Ben Rosamond (2000,13) tuonut esiin sen, että integraatiotutkimuksessa pääpaino on vankasti Euroopan unionin poliittisissa toiminnoissa.

Euroopan unionilla onkin kiistatta myös voimakas poliittinen ulottuvuus (Palosaari 2007, 147). Viimeisten viiden vuosikymmenen aikana tapahtuneella Euroopan integroitumisella on ollut merkittäviä vaikutuksia Euroopan unionin jäsenvaltioiden poliittisiin järjestelmiin ja rakenteisiin (esim. McCormick 2013). Tapio Raunion (2009, 214) mukaan 2000-luvulla

tapahtuneen voimakkaan laajenemisen myötä EU on ryhtynyt aiempaa voimakkaammin haastamaan jäsenvaltioiden yksilölliset toimintamallit, ja tämän kehityksen myötä jäsenmaiden kansallinen päätösvalta on pienentynyt olennaisesti. Euroopan unionin on todettu muokkaavan jäsenvaltioitaan niin, että ne monikirjoisuudestaan huolimatta ovat alkaneet yhä enenevässä määrin muistuttaa toisiaan (Bomberg ym. 2012, 76, 81–83).

Vaikka EU alun perin perusteettiin taloudellisen yhteistyön lähtökohdista, on unioni kehittynyt 2000-luvulle tultaessa laajaksi toimijaksi, jonka toimintaohjelmaan sisältyvät esimerkiksi yhtenäistä työllisyys-, koulutus- ja sosiaalipolitiikkaa koordinoivan Euroopan sosiaalisen mallin kehittäminen, ympäristöpolitiikka ja viime vuosina myös turvallisuus- ja ulkopolitiikka (ks. McCormick 2013). Sixten Korkman (2013, 20) onkin esittänyt, että Euroopan unionin mahdollisena motiivina taloudellisen integraation syventämiselle on ollut vahvistaa integraatiota myös muilla politiikan sektoreilla eikä toisin päin, kuten usein ajatellaan.

Euroopan integraation etenemistä käsittelevässä kirjallisuudessa käytetään yleisesti käsitteitä toimivallan lisääminen, syventyminen ja laajentuminen. *Laajentumisella* tarkoitetaan uusien maiden liittymistä unioniin. Integraation *syventyminen* puolestaan viittaa sekä suoriin että välillisiin toimiin, joilla edistetään yhdentymistä unionin alueella. Syvenemisen piiriin voidaan laskea esimerkiksi EU-direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta yhtäältä syventymistä tapahtuu myös poliittisten linjausten kuten Eurooppa 2020-strategian pohjalta. (Pakaslahti 2011, 8–9.) *Toimivallan lisääminen* taas merkitsee ensi asteen oikeuden lisäämistä, eli EU:n perussopimusten artiklojen muuttamista (McAllister 1997; tässä Pakaslahti 2011, 8). Teija Tiilikainen ja Teemu Palosaari (2007, 14) puolestaan viittaavat unionin kasvuun ainoastaan käsitteparilla laajeneminen ja syveneminen, ja he määrittelevät syvenemisen tarkoittavan sitä, kun uusia tehtäviä siirtyy jäsenvaltioiden päätöksenteosta EU:n toimivallan alle tai ylikansalliset piirteet yhteisön vallankäyttöjärjestelmässä vahvistuvat. Lisäksi ylikansallista päätäntövaltaa käyttäviin mekanismeihin on viitattu myös käsitteellä federalisoituminen eli liittovaltiollistuminen (em. 2007, 14).

Tässä tutkielmassa integraation syventymisellä viitataan laajasti toimiin, joilla unioni pyrkii lisäämään toimivaltaansa muutoin kuin perussopimusten muuttamisen kautta. Näin syvenemiseksi voi käsittää esimerkiksi uudet jäsenmaiden talouspolitiikkaa ohjaavat sopimukset sekä unionin poliittiset päätökset ja linjaukset, joiden tarkoituksena on vahvistaa EU:n laatimien suuntaviivojen asemaa politiikan eri sektoreilla tehtävän

päätöksenteon kentällä. Käytän tutkielmassa toistuvasti myös koordinoinnin käsitettä, jolla voidaan viitata unionin käyttämiin pehmeisiin, luonteeltaan ei-velvoittaviin ohjauskeinoihin (Ruonala & Pietilä 2014, 67). Toisaalta EU:n harjoittamalla koordinoinnilla yleensä tarkoitetaan jäsenmaiden toimintaan vaikuttamista velvoittavien toisen asteen säädösten, kuten asetusten ja direktiivien, kautta (Pakaslahti 2017).

Käytän tutkielmassa koordinoinnin käsitettä molemmissa edellä kuvatuissa merkityksissä; tarkoitan koordinoinnilla yhtäältä sekä suositusten ja ohjeistusten laatimista, että politiikan eri sektoreiden toimintaa ohjailevien toisen asteen säädösten tuottamista. Toisin sanoen sovellan koordinoinnin käsitettä laajalti siihen EU:n harjoittamaan toimintaan, joka ei nojaa perussopimusten määrittelemään ensi asteen oikeuteen, mutta vaikuttaa tai pyrkii vaikuttamaan jäsenmaiden toimintaan ja päätöksentekoon. Vaikka EU:lla ei ole valtuuksia laatia jäsenmaiden eläkejärjestelmiä suoraan velvoittavia säädöksiä, voi unioni vaikuttaa eläkkeisiin epäsuorasti muun lainsäädännön kautta (Euroopan komissio 2012, 14). Lisäksi verbin *koordinoida* merkitys on 'järjestää yhteen, saattaa sopusuhtaiseen yhteistoimintaan; rinnastaa' (Kielitohtori 2017), ja eläkkeitä koskevien suositusten tarkoituksena epäilemättä on yhtenäistää eläkejärjestelmiä unionin alueella. Näistä lähtökohdista viittaamisen EU:n eläkejärjestelmiä koskeviin linjauksiin ja suosituksiin eläkepolitiikan koordinoitina voi katsoa olevan perusteltua.

Tarkastelen EU:ta erityisesti poliittisena toimijana, jonka olemassaololla ja toiminnalla on laajamittaista vaikutusta jäsenvaltioidensa päätöksentekoon ja joka tietoisesti pyrkii rakentamaan yhteisiä toimintamalleja politiikan eri sektoreilla. Vaikka monien Euroopan unionin poliittisten toimintojen taustalla vaikuttaisivat taloudelliset tekijät, on EU tänä päivänä joka tapauksessa tulkittavissa merkittäväksi kansainväliseksi toimijaksi, joka toimii määrätietoisesti syventääkseen integraatiota ja yhdenmukaistaakseen jäsenvaltioidensa toimintatapoja aikaisempaa laajemmin poliittisen kentän eri osa-alueilla.

Unionin vaikutus jäsenmaiden kansalliseen politiikkaan on saanut paljon painoarvoa integraation tutkimuksessa 2000-luvun aikana. Raunion (2007, 133) mukaan tämä tutkimus voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Ensinnäkin on tutkittu sitä, millä tavoin jäsenmaiden kansallista lainsäädäntöä on muutettu EU-jäsenyyden vaikutuksesta. Toiseksi on tutkittu unionin vaikutuksia jäsenvaltioiden sisäisiin valtasuhteisiin. Näissä tutkimuksissa pääpaino on ollut siinä, millä tavoin EU-jäsenyys muokkaa kansallisten toimijoiden välisiä suhteita sekä päätöksentekijöiden kantoja ja identiteettejä.

Tutkimusten perusteella EU:lla on ollut suurempi vaikutus jäsenvaltioiden harjoittaman politiikan sisältöihin kuin niiden institutionaalisiin rakenteisiin ja poliittisiin järjestelmiin (Raunio 2007, 133). Euroopan yhdentymisellä on joka tapauksessa ollut merkittävä vaikutus unionin jäsenmaissa harjoitettuun päätöksentekoon. Esimerkiksi professori Robert Ladrech (1994, 69; 2010, 12) on määritellyt eurooppalaistumisen asteittaiseksi prosessiksi, jossa kansalliset politiikat muokkautuvat hiljalleen niin, että EU:sta tulee osa niiden valmistelun ja päätöksenteon logiikkaa.

3.2 EU:n vaikutusvalta kansallisiin eläkejärjestelmiin

Tutkimusta EU:n vaikutuksista suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan - ja erityisesti eläkepolitiikkaan - on olemassa melko vähän. Taina Rintala (2005) tarkastelee Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä julkaistussa artikkelissaan, sisältävätkö EU:n sosiaalipoliittiset linjaukset yhtäläisyyksiä Suomen hyvinvointijärjestelmään tehtyjen muutosten kanssa. Artikkelissa myös pohditaan, millaisia vaikutuksia sosiaalipoliittisilla linjauksilla on vanhoihin ihmisiin, vanhuuteen ja vanhenemiseen liittyviin käsityksiin. Rintalan tutkimus kohdistuu siis vanhuuspolitiikan kenttään laajemmin, eikä käsittele pelkästään eläkepolitiikkaa tai eläkejärjestelmän uudistuksia. Aineistona Rintala käyttää keskeisiä sosiaalipoliittisia linjauksia sisältäviä Euroopan komission tiedonantoja ja komission tilaamia korkean tason työryhmäraportteja sekä suomalaisten ministeriöiden julkaisuja vuosilta 1997–2005. Artikkelissa käsitellään myös puhetapojen ja käsitteiden merkitystä politiikan ja toimintatapojen muokkaamisessa.

Rintala (2005, 397–398) löytää 2000-luvun alun suomalaisista sosiaalipoliittisista linjauksista, kuten toimenpide-ehdotuksista ja tavoitteista, merkittäviä yhteneväisyyksiä EU:n vastaavien kanssa. Rintala nostaakin esiin kysymyksiä siitä, muotoillaanko Suomen sosiaalipolitiikkaa uudelleen kansallisvaltion rajojen ulkopuolella EU:n toimielimissä. Toisaalta Rintalan mukaan vetoamista unioniin voidaan käyttää myös keinona lyödä läpi vaikeita sosiaalipoliittisia uudistuksia.

Mikko Kautto (2004) käsittelee suomalaisen hyvinvointivaltion reformia kartoittavassa artikkelissaan Euroopan unionin harjoittaman sosiaalipolitiikan mahdollista vaikutusta maassamme toteutettuihin uudistuksiin. Kautto tunnistaa EU:n ”aktiivisen hyvinvointimallin” ohjanneen Suomen hyvinvointipolitiikkaa kohti pyrkimyksiä vähentää hyvinvointivaltiorippuvuutta ja sosiaaliturvan anteliaisuuden vähentämistä. Kauton mukaan pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin lähtökohdat ovat kuitenkin säilyneet suomalaisessa päätöksenteossa. (Kautto 2004, 27.)

Kansainvälisellä tasolla tutkijat ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka Euroopan unionin tuottamien suositusten ja pehmeiden ohjauskeinojen omaksuminen jäsenvaltioiden hallituksissa on tullut entistä yleisemmäksi. Yhteistä erilaisille pehmeille ohjauskeinoille on, että unioni pyrkii ohjeistuksin ja suosituksin ohjaamaan jäsenvaltioiden politiikkaa tai koordinoimaan niiden toimintaa toivottuun suuntaan, vaikka varsinainen päätösvalta asioissa kuuluisi jäsenmaille. (Raunio 2007, 118–119.) Jäsenvaltioissa on siis yleistynyt toimintamalli, jossa EU:n suositukset huomioidaan kansallisessa päätöksenteossa myös niillä politiikan osa-alueilla, jotka eivät ole unionin määräysvallan alaisia. Yhtäältä syynä kehitykseen voi olla Robert Ladrechin kuvaileman eurooppalaistumisprosessin mukainen unionin näkemysten asteittainen integroituminen kansalliseen politiikkaan (ks. alaluku 3.1), mutta toisaalta siihen voivat vaikuttaa myös jäsenvaltioiden sisältä nousevat intressit, joita ajetaan läpi unionin suosituksiin vedoten.

Eläkepolitiikka lasketaan kansallisen toimivallan piiriin kuuluvaksi politiikan osa-alueeksi, ja virallisesti Euroopan unionilla ei ole määräysvaltaa eläkejärjestelmiin kuuluvissa asioissa (Bomberg ym. 2012, 105). EU vaikuttaa kuitenkin jäsenvaltioiden eläkepolitiikkaan erilaisten ohjauskeinojen kautta. Osa näistä keinoista on niin sanottuja pehmeitä ja ei-velvoittavia, mutta Sini Laitinen-Kuikan (2003, 300) mukaan unioni myös esimerkiksi hyödyntää talouspoliittista toimivaltaansa ja pystyy taloudellisten intressien kautta ohjailemaan muita politiikan osa-alueita. Unioni pyrkii liittämään taloudellisia kysymyksiä tiiviisti politiikan eri sektoreihin, kuten sosiaali- tai eläkepolitiikkaan, asettamalla niille yhteisiä tavoitteita.

Eläkejärjestelmiä koskevan toimivallan moniulotteiseen asetelmaan oman lisäjuonteensa Suomen osalta tuo se, että Suomi on jäsenneuvottelujen aikana onnistunut neuvottelemaan liittymisasiakirjoihin työeläkejärjestelmää koskevan poikkeaman. Suomen EU-jäsenyysneuvotteluissa yhdeksi keskeisimmistä lähtökohdista nostettiin TEL-järjestelmän turvaaminen. Suomen eläkejärjestelmä oli jäsenneuvottelujen aikaan 1990-luvulla muihin EU-maihin verrattuna poikkeuksellinen (ks. alaluku 2.2), ja unioniin liittymisen yhteydessä haluttiin varmistaa, että lakisääteistä eläkevakuutusta voidaan jatkossakin kehittää kansallisista lähtökohdista käsin. Suomi saikin neuvotteluissa eläkejärjestelmää koskevan maininnan liittymisasiakirjaan, ja tämän poikkeaman tarkoituksena on turvata suomalaisen työeläkejärjestelmän asema osana suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää. (Rajaniemi 2004, 78–79; Pakaslahti 2017).

Yleisellä tasolla Euroopan komissio on kuitenkin ottanut kantaa jäsenvaltioiden eläkejärjestelmiä koskeviin kysymyksiin julkaisemalla eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan eläkkeistä: ”Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten”. Kirjan on tuottanut Euroopan komissio, ja se julkaistiin vuonna 2012. Komission laatimat valkoiset kirjat ovat asiakirjoja, jotka sisältävät ehdotuksia jotain erityistä alaa koskevaksi Euroopan unionin toiminnaksi (EUR-lex 2017). Komissio on julkaissut myös vuonna 2010 vihreän kirjan ”Riittävien, kestävien ja turvattujen eurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittäminen”, joka toimi osittain pohjana valkoisen kirjan sisältämille ehdotuksille. Vihreiden kirjojen tarkoituksena on käynnistää unionin tasolla tiettyjä aihepiirejä koskevia keskusteluja, ja niissä asianomaisia osapuolia kuten esimerkiksi organisaatioita tai yksityishenkilöitä kehoitetaan osallistumaan keskusteluihin kirjassa esitettyjen ehdotusten pohjalta (em. 2017).

Unioni on perustellut vaikutusvaltansa ulottamista jäsenvaltioiden ikäpolitiikkaan sillä, että jäsenmaiden kyky vastata ikääntymisen aiheuttamiin kysymyksiin vaikuttaa unionin talouskasvuun ja kilpailukykyyn, yhteismarkkinoiden toimintaan, yhteisvaluuttaan sekä yhteiskuntapolitiikan ulottuvuuksiin (Rintala 2005, 396). EU:n toiminnassa onkin viime aikoina ollut laajemminkin nähtävissä pyrkimys kytkeä taloudelliset kysymykset aiempaa tiukemmin osaksi jäsenvaltioiden hyvinvointipolitiikkaa.

Mahdollisuuksia sosiaalipoliittisiin kysymyksiin puuttumiseen taloudellisten kriteerien kautta on luonut muun muassa vuonna 1997 hyväksytty vakaus- ja kasvusopimus. EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa jäsenmaiden julkinen velka ei saa ylittää 60 prosenttia BKT:sta eikä julkisen talouden alijäämä kolmea prosenttia BKT:sta (Alanko ym. 2015, 16). Jäsenvaltioiden sitouduttua EU:n vakaus- ja kasvusopimukseen ovat ne samalla sitoutuneita eri politiikan lohkoja kattaviin yhteisiin sopimuksiin (Euroopan yhteisöjen komissio 2002, 5–13). Vakaus- ja kasvusopimusta päivitettiin vuonna 2011, ja uusittu sopimus lisäsi unionille valtuuksia osoittaa sakkoja ja muita sanktioita erityisesti euroalueen valtioille tilanteissa joissa sopimuksen ehtoja ei noudateta (European Commission 2011). Lisääntyneen ohjauksen myötä myös kansalliset eläkepolitiikat ovat nousseet näkyvästi unionin poliittiselle agendalle; Elizabeth Bombergin ym. (2012, 119) mukaan EU on lisännyt eläkejärjestelmiä koskevien suositusten jakamista voimakkaasti viime vuosina.

Kysymyksiä EU-jäsenyyden vaikutuksista suomalaiseen hyvinvointivaltioon nostettiin jokseenkin paljon esille 2000-luvun alkuvuosina, joskin Taina Rintalan (2005, 399)

mukaan Suomessa on kaiken kaikkiaan käyty verrattain vähän keskustelua siitä, muokkaako Euroopan unioni kansallista sosiaali- ja hyvinvointipolitiikkaamme. Juho Saari (2002, 144) näkee EU:n sosiaalisen mallin seuraavan pitkälti samoja suuntaviivoja Suomen sosiaalipoliittisten kannanottojen kanssa, mutta hänen mukaansa kysymys on ennemminkin siitä, että suomalainen malli on vaikuttanut unionin sosiaalipolitiikkaan eikä toisin päin. Katri Hellsten (2004, 144) puolestaan toteaa EU:n jäsenmaiden välillä esiintyvän eroja siinä, miten sosiaalipoliittisia uudistuksia on toteutettu, joten täysin yhdenmukaisen eurooppalaisen sosiaalisen mallin toteutumisesta ei ainakaan vielä 2000-luvun puolivälin paikkeilla voitu puhua.

Keskustelu Euroopan sosiaalisen mallin vaikutuksista Suomessa tehtäviin hyvinvointipäätöksiin on pysynyt melko vähäisenä myös 2010-luvulla. Osaltaan tähän on voinut vaikuttaa euroalueen kriisin ja muiden talouteen liittyvien kysymysten saama laaja huomio, jotka mahdollisesti ovat painaneet unionin sosiaalisen ulottuvuuden vaikutukset taka-alalle. Unionin vaikutus kuitenkin kiistatta ylettyy myös sosiaaliseseen ulottuvuuteen; tänä päivänä sosiaalipolitiikka ainakin tietyin osin lasketaan unionin ja jäsenmaiden jaetun toimivallan piiriin (Ruonala & Pietilä 2014, 61).

Euroopan sosiaalisen mallin on myös esitetty kaiken kaikkiaan sisältävän paljon yhtäläisyyksiä 2000-luvun suomalaisen hyvinvointivaltiomallin kanssa (Hellsten 2004; Saari 2002). Taina Rintalan (2005, 399) mukaan juuri EU:n sosiaalipoliittisten linjausten samankaltaisuus Suomen vastaavien kanssa on mahdollisesti aikaansaanut sen, että meillä on noussut varsin vähän keskustelua siitä, millä tavoin EU-jäsenyys vaikuttaa Suomen hyvinvointipolitiikkaan. Myös Elina Palola (2004, 569) toteaa, että Suomessa ei olla missään vaiheessa käyty aktiivista keskustelua EU:n sosiaalipolitiikasta. Johannes Pakaslahti (2017) puolestaan tuo esiin, että ennen jäsenyyttä keskustelua unionin mahdollisista vaikutuksista suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan käytiin paljonkin, mutta keskustelu on hiipunut voimakkaasti 1990-luvun jälkeen. Tänä päivänä Euroopan unionin sosiaalipoliittisten linjausten arviointi on erityisen ajankohtaista. Integraation voimakkaan syvenemisen myötä tarve arvioida EU-jäsenyyden vaikutuksia suomalaiseen hyvinvointivaltioon on huomattava.

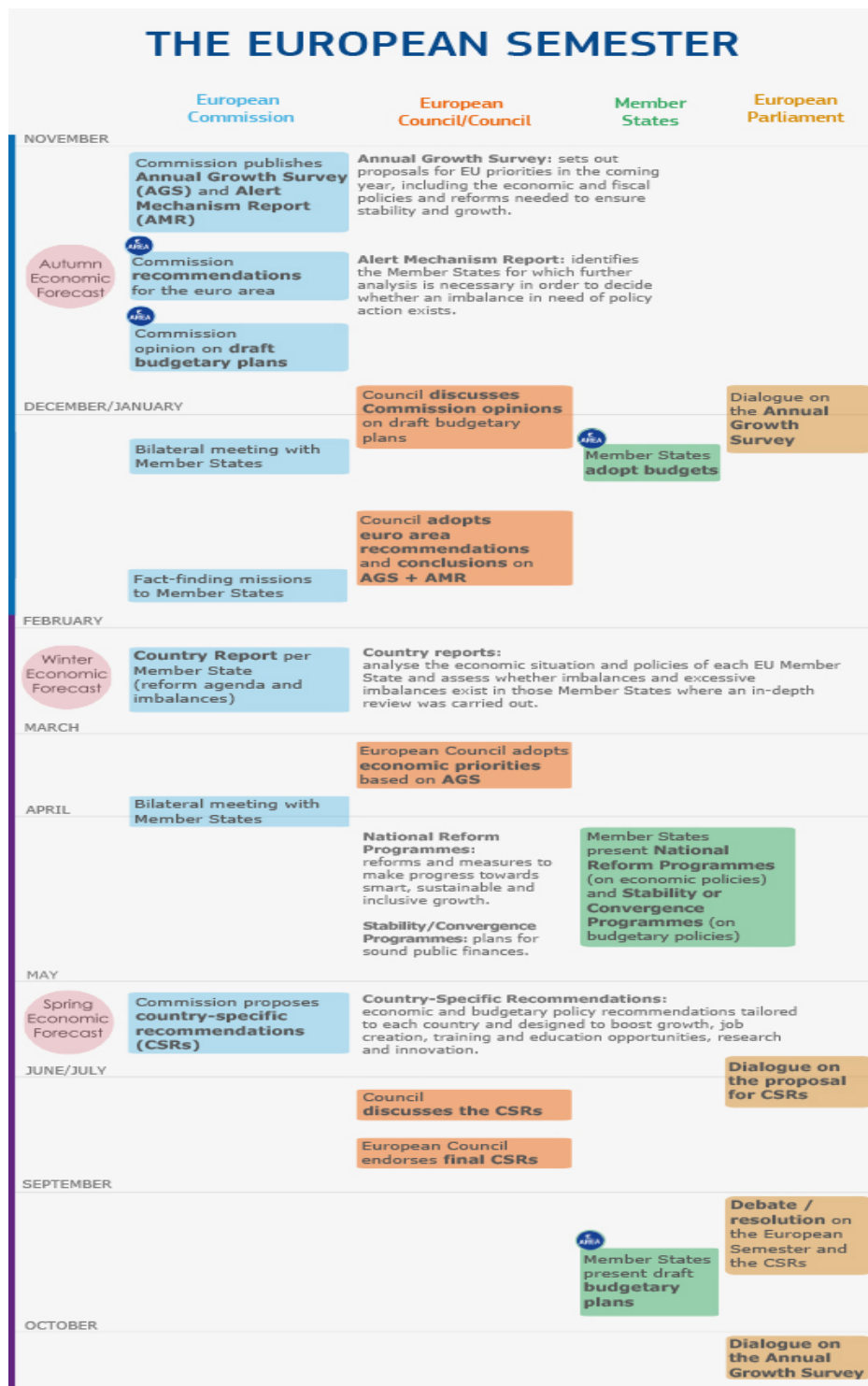
The European Semester – talouspolitiikan uusi koordinoitimenetelmä

Esimerkkinä unionin omaksumasta toimintamallista, jossa taloudelliset kysymykset liitetään yhteen politiikan eri sektoreiden kanssa, toimii EU:n talouspolitiikan uusi koordinoitimenetelmä. The European Semester eli eurooppalainen ohjausjakso on EU:n

harjoittaman talous- ja finanssipolitiikan koordinointisykli (Euroopan unionin neuvosto 2017). Ohjausjakso on keskeinen unionin talouden ohjausjärjestelmä, ja se toimii vuosittaisena aikatauluna, joka määrittää EU:n ja jäsenvaltion välisen talouspoliittisen vuoropuhelun tahdin. Eurooppa-neuvosto perusti eurooppalaisen ohjausjakson vuonna 2010, ja ensimmäinen eurooppalainen ohjausjakso toteutettiin vuonna 2011 (em. 2017). Eurooppalaisen ohjausjakson tarkoituksena on myös tarjota puitteet unionin jäsenvaltioiden väliselle talous- ja finanssipoliittiselle keskustelulle sekä mahdollistaa unionin kohtaamien taloudellisten haasteiden käsittely läpi vuoden (European Commission 2017a).

Eurooppalainen ohjausjakso rakennettiin 2000-luvun lopulla euroalueen kriisin pyörteissä, ja 2010-luvun alussa EU lanseerasi ohjausjakson puitteissa lukuisia uusia menetelmiä valvomaan, koordinoimaan ja tarvittaessa myös sanktioimaan unionin jäsenmaiden –ja erityisesti euromaiden – talouspolitiikkaa (Zeitlin & Vanhercke 2014). Eurooppalaisen ohjausjakson tarjoama uusi talouspoliittinen koordinointimenetelmä mahdollistaakin aiempaa tehokkaamman jäsenmaiden talouspolitiikan valvonnan ja säätelyn. Osana ohjausjakson vuosittaista sykliä unioni muun muassa perehtyy jäsenvaltioiden talouden tilaan sekä osoittaa jäsenmaille maakohtaisia toimintasuosituksia. Ohjausjakson oikeusperustana on talouspolitiikan ohjauspaketti, niin sanottu "six-pack" sekä sitä myöhemmin täydentänyt "two-pack"; direktiiveistä ja asetuksista koostuvat kahdeksan säädöstä (Euroopan unionin neuvosto 2017).

Kuva 1. Eurooppalainen lukuvuosi.



Lähde: European Commission 2016b.

Kuten kuvasta 1 ilmenee, käynnistyy ohjausjakso vuotuisella kasvuselvityksellä (Annual Growth Survey AGS), jonka Euroopan komissio esittää marraskuussa. Kasvuselvityksessä kartoitetaan, mitä toimia sekä EU:n että kansallisella tasolla tulevan 12 kuukauden aikana tulisi toteuttaa. Lisäksi komissio julkaisee marraskuussa hälytysmekanismiraportin (Alert Mechanism Report AMR), jossa listataan ne jäsenmaat, joiden taloudellinen tilanne vaatii

tarkempaa analysointia epätasapainon korjaamiseksi. Joulukuun-maaliskuun aikana komission laatimaa kasvuselvitystä käsitellään neuvoston eri kokoonpanoissa. Lisäksi raportteja ja talousprioriteetteja käsitellään Euroopan parlamentissa sekä niistä käydään vuoropuhelua jäsenmaiden kanssa. Komissio julkaisee helmikuun aikana maakohtaiset raportit, joissa analysoidaan toteutuneita uudistuksia ja talouden tasapainoa.

Jäsenmaat toimittavat huhtikuun aikana unionille julkisen talouden tilaa kuvaavat vakaus- ja lähentymisohjelmansa sekä taloudellisen kasvun vauhdittamiseen tähtäävän kansallisen uudistusohjelman. Toukokuun aikana komissio julkaisee kansallisia ohjelmia arvioituaan maakohtaiset suositukset (country-specific recommendations CSRs) joita käsitellään sekä neuvostossa että Euroopan parlamentissa. Neuvosto hyväksyy lopulliset suositukset heinäkuussa. Tämän jälkeen käynnistyy niin sanottu kansallinen lukuvuosi, jolloin jäsenmaat puntaroivat unionin osoittamia suosituksia ja niihin vastaamista kansallisessa politiikassa. Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa jäsenvaltiot myös toimittavat EU:lle talousarvion syyskuun loppuun mennessä.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset

2000-luvun ensimmäisellä puoliskolla Suomessa nostettiin akateemisessa keskustelussa esiin kysymyksiä siitä, missä määrin suomalaista sosiaalipolitiikkaa muokataan EU:n toimielimissä (Hellsten 2004; Saari 2002). Lisäksi Taina Rintalan (2005) mukaan Suomessa 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa tehdyistä hyvinvointijärjestelmän muutoksista on löydettävissä merkittäviä yhteneväisyyksiä EU:n sosiaalipoliittisten linjausten kanssa. Kun 2000-luvun puolivälissä pohdittiin, ohjaileeko EU-jäsenyys suomalaista hyvinvointipolitiikkaa, on 10 vuotta myöhemmin todettavissa unionin vaikutuksen jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan olevan selvä (ks. Pakaslahti 2011, 100; Ruonala & Pietilä 2014, 61). Euroopan integraation syvenemisen johdettua unionin toimintavallan laajenemiseen myös sosiaalipolitiikan kentälle, nousee vuoden 2017 eläkeuudistuksen juuri astuttua voimaan mielenkiintoiseksi kysymykseksi se, millä tavoin EU näkyy jäsenvaltioiden eläkepolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa.

Rintala käyttää tutkimuksessaan aineistona komission tiedonantoja ja EU:n korkean tason työryhmäraportteja, sekä Suomen puolelta erilaisia päätöksentekoa valmistelevia asiakirjoja. Myös tässä tutkimuksessa aineistona käytetään sekä Euroopan unionin että Suomen valtiovallan tuottamia asiakirjoja, ja tutkimuksen yhtenä osa-alueena on perehtyä

siihen, miltä osin unionin suositusten ja Suomessa toteutettujen uudistusten välillä esiintyy yhtäläisyyttä. Tutkimus sijoittuu ajallisesti 2010-luvulle, jonka aikana Eurooppa 2020-strategian puitteissa käynnistyi uusi, jäsenmaakohtaisesti räätälöityjen suositusten kautta toteutettavan talouspoliittisen koordinoinnin kausi. Tutkimus on rajattu koskemaan unionin eläkepolitiikkaa koskevaa ohjeistusta, ja Suomen kontekstissa tarkastelun kohteena on vuoden 2017 eläkeuudistus. Tutkielman tarkoituksena on osaltaan jatkaa 2000-luvulla käytyä keskustelua unionin sosiaalipoliittisesta toimivallasta kuluvan vuosikymmenen näkökulmasta. Käsittelen tutkielmassa EU:n toimintaa eläkepolitiikan kentällä sekä sitä, miten unioni näkyy Suomessa toteutetussa eläkejärjestelmän reformissa. Tutkimuskysymykseni on:

Millaisia yhteyksiä EU:n eläkkeitä koskevan koordinoinnin ja vuoden 2017 eläkeuudistuksen välillä on havaittavissa?

Pyrin vastaamaan tutkimuskysymykseeni seuraavien alakysymysten avulla:

1. Miten EU:n yleiset ja Suomelle osoitetut eläkejärjestelmää koskevat suositukset eroavat toisistaan?
2. Missä määrin vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö on unionin suositusten mukainen?
3. Mihin suuntaan EU:n eläkejärjestelmiä koskeva koordinointi on 2010-luvulla kehittynyt?
4. Miten Suomen valtiovalta on reagoinut EU-tason eläkejärjestelmiä koskeviin suosituksiin?

4.2 Aineisto ja etiikka

Tutkielman aineisto koostuu yhteensä seitsemästä erillisestä asiakirjasta, joista valtaosa on Euroopan unionin toimielinten laatimia ohjeistuksia. Koska tarkoitukseni on tutkia EU:n näyttäytymistä vuoden 2017 eläkeuudistuksen taustalla, keräsin aineistoon materiaalia, joka sisältää unionin eläkejärjestelmiä koskevaa ohjeistusta. Aineistoon sisältyy Eurooppa 2020 strategian yhteydessä lanseeratuksi niin sanottu eurooppalaisen ohjausjakson (The European Semester) yhteydessä Suomelle osoitettuja maakohtaisia toimenpidesuosituksia. Ohjausjakso on osa 2010-luvun alussa käynnistynyttä uudistettua talouspoliittista koordinointia, ja ohjausjakson puitteissa unioni sekä valvoo että kontrolloi jäsenmaiden talous- ja finanssipolitiikkaa. Maakohtaisten suositusten luonnokset laatii Euroopan komissio, jonka jälkeen Euroopan unionin neuvosto eli niin sanottu ministerineuvosto käy ne läpi ja julkaisee lopulliset suositukset. Maakohtaisista suosituksista on saatavilla sekä

komission laatimat versiot että lopulliset neuvoston osoittamat suositukset. Sisällytin tutkielman aineistoon ainoastaan neuvoston esittämät suositukset niiden edustaessa lopullisia Suomelle osoitettuja toimenpidesuosituksia. En katsonut molempien versioiden sisällyttämistä aineistoon tarpeelliseksi, sillä komission ehdotukset ja neuvoston julkaisemat suositukset vastaavat pitkälti sisällöltään toisiaan.

Ensimmäinen maakohtainen suositus osoitettiin Suomelle heinäkuussa 2011. Aineisto sisältää Suomen toimenpidesuosituksia vuosilta 2011, 2012, 2013, 2014 ja 2015. Viimeisin vuonna 2016 osoitettu suositus on rajattu aineiston ulkopuolelle siitä syystä, että se on kirjattu toukokuussa 2016, ja Suomen eduskunta hyväksyi eläkeuudistuksen jo marraskuussa 2015 (ks. Taulukko 1, alaluku 2.3). Vuoden 2017 eläkeuudistus oli siis lyöty lukkoon jo ennen tuoreimman suosituksen valmistumista.

Unionia koskevaan aineistoon lukeutuu myös Euroopan komission 16. helmikuuta 2012 julkaisema valkoinen kirja eläkkeistä: ”Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten”. Komission vuonna 2010 tuottaman vihreän kirjan ”Riittävien, kestävien ja turvattujen eurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittäminen” sisällyttämistä tutkielman aineistoon en kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi, sillä valkoisen kirjan voi katsoa summaavan unionin eläkepolitiikkaa koskevat näkemykset sekä edustavan EU:n yleistä eläkejärjestelmiä koskevaa ohjeistusta. Lisäksi valkoinen kirja istuu julkaisuvuotensa puolesta paremmin tutkielman kehykseen, koska vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelun voi katsoa lähteneen kunnolla käyntiin Suomessa vuosien 2012 ja 2013 aikana (ks. Taulukko 1, alaluku 2.3.) Tuolloin siis vuoden 2012 alkupuolella julkaistu valkoinen kirja edusti tuoreinta unionin eläkepolitiikkaa koskevaa yleistason suositusta.

Tutkielmaan sisältyvän EU-aineiston voi kokonaisuudessaan katsoa vastaavan tutkimuskysymyksen tarpeisiin, sillä se kattaa sen ajanjakson, jolloin vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältöä on valmisteltu ja uudistuksen toteutuksesta on päätetty. Vaikka eläkeuudistuksen valmistelun on joissain yhteyksissä esitetty käynnistyneen jo vuonna 2009 valtioneuvoston ilmoituksella tarpeesta nostaa eläkeikää, vuosina 2009–2010 ei vielä keskusteltu uudesta eläkereformista, vaan tuolloin ainoastaan käytiin palkansaajajärjestöjen kanssa keskusteluja tarpeesta nostaa eläkeikää. Suomen hallitus vahvisti tavoitteet työurien pidentämisestä kolmella vuodella, työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaamisesta ja riittävän eläketurvan varmistamisesta kesäkuussa 2011, ja ensimmäinen eläkeuudistuksen toteutukseen liittyvä sopimus, niin sanottu työurasopimus, valmistui vuonna 2012. Uudistuksen sisältöä alettiin kartoittaa asiantuntijavoimin vuonna

2012, ja uudistuksen taustaselvityksenä toiminut niin sanottu Pekkarisen raportti julkaistiin vasta vuoden 2013 loppupuoliskolla. Eläkeuudistuksen valmisteluprosessin voi katsoa päättyneen vuoden 2015 lopulla eduskunnan hyväksyttyä eläkeuudistuksen läpiviemiseksi tarvittavat lakimuutokset (ks. Taulukko 1, alaluku 2.3).

EU:n tuottamien asiakirjojen lisäksi aineistoon sisältyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto E 37/2012 vp., jossa esitetään valtioneuvoston, palkansaajajärjestöjen ja lakisääteistä työeläketurvaa hoitavien työeläkevakuuttajien etujärjestö TELA ry:n kannanotot EU:n eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan linjauksista, sekä niiden pohjalta laadittu sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto. Lisäksi aineistoon lukeutuu Eläketurvakeskuksen ylläpitämä eläkeuudistus.fi -internetsivusto, josta olen hakenut analyysia varten tietoja siitä, millaisia muutoksia vuoden 2017 eläkeuudistus on aiheuttanut suomalaiseen eläkejärjestelmään.

Tutkielman Suomen puolta koskevan aineiston hakeminen oli kaiken kaikkiaan varsin pitkä prosessi. Alkuperäisenä ajatuksenani oli lähestyä EU:n mahdollisia yhteyksiä vuoden 2017 eläkeuudistukseen sen pohjalta, millä tavoin unioni on näkynyt eläkeuudistukseen liittyneessä päätöksenteossa. Mielenkiinnon kohteena olisi ollut se, missä määrin unioniin ja sen laatimiin ohjeistuksiin viitataan päätöksenteon yhteydessä, sekä käyttävätkö päätöksentekijät eläkeuudistuksen yhteydessä käydyssä keskustelussa EU:n suositusten kanssa yhteneväisiä termejä, käsitteitä ja perusteluja. Näin analyysin pohjalta olisi mahdollisesti pystynyt esittämään arvioita siitä, onko unioni siirtänyt termien ja sanavalintojen muodossa Suomeen ajatusmalleja, jotka ovat vahvistaneet käsityksiä eläkejärjestelmän uudistamisen välttämättömyydestä.

Lähdin etsimään eläkeuudistuksen päätöksenteon yhteydessä käytyyn keskusteluun liittyvää materiaalia eduskunnan internetsivuilta. Sivuilta löytyikin runsaasti pääosin eduskunnan täysistunnoissa käytyä vuoden 2017 eläkeuudistusta koskevaa materiaalia, joka sinällään sisälsi eläkeuudistuksen tiimoilta käytyä keskustelua. Ongelmallista tässä materiaalissa kuitenkin oli se, että varsinainen eläkeuudistuksen sisältöön ja yksityiskohtiin liittyvä päätöksenteko ei ole tapahtunut eduskunnassa, vaikka eduskunta hyväksyykin eläkejärjestelmän muuttamiseen tarvittavan lainsäädännön. Seuraavaksi olin yhteydessä sekä sosiaali- ja terveysvaliokuntaan että -ministeriöön, sillä eläkeuudistukseen liittyvää valmistelutyötä on tehty runsaasti näissä toimielimissä. Tiedustelin ministeriöstä ja valiokunnasta onko heiltä julkaistu materiaalia, joka sisältää eläkeuudistuksen sisällöstä päättämisen yhteydessä käytyä keskustelua.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ministeriön valmistelutyö kiteytyy hallituksen esitykseen, joka tässä tapauksessa on HE 16/2015 vp. ja muita valmisteluasiakirjoja eläkeuudistuksen valmisteluun liittyen ei heiltä ole julkaistu (Backman 2016). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan julkaisemaa materiaalia etsin eduskunnan kirjastosta. Kävin läpi valiokunnan julkaisemat asiakirjat vuosilta 2011–2015. Vuosien 2011–2014 materiaali on tallennettuna CD-levyille eduskunnan kirjastossa, ja vuodesta 2015 eteenpäin taltiot löytyvät eduskunnan internetsivuilta. Tallensin valiokunnan materiaaleista ne asiakirjat, jotka liittyivät jollain tavalla eläkeuudistukseen. Asiakirjoja oli yhteensä kuusi kappaletta, ja ne olivat pääsääntöisesti valiokunnan mietintöjä hallituksen esityksistä, joiden tavoitteena on muuttaa eläkejärjestelmään liittyvää lainsäädäntöä. Eläkeuudistuksen toteutukseen liittyvän keskustelun taltiointeja ei sosiaali- ja terveysvaliokunnankaan materiaalista löytynyt, sillä esimerkiksi pöytäkirjataltiointeihin ei ole kirjattu ylös puheenvuoroja.

Koska en onnistunut löytämään eläkeuudistuksen suunnittelua kuvaavaa materiaalia, päätin muuttaa tutkimusasetelmaani. Lähdin lukemaan keräämääni materiaalia läpi miettien, mikä siinä on mielenkiintoista ja aihepiirin kannalta relevanttia. Halusin alkuperäistä suunnitelmaa mukaillen tutkia sitä, missä määrin unionin eläkejärjestelmiä koskevat suositukset ja vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö ovat yhteneväisiä, mutta muilta osin päätin kohdistaa analyysin aineistosta esiin nouseviin huomiota herättäviin asioihin. Kaiken materiaalin sisällyttäminen aineistoon olisi tehnyt tutkimuksesta pro gradu-tutkielman laajuuteen nähden aivan liian mittavan. Koska EU-puolen materiaali vaikutti tutkimuksen kannalta erityisen hedelmälliseltä, päätin keskittyä analyysissä EU:n eläkejärjestelmiä koskevan ohjeistuksen tutkimiseen. Päädyin kuitenkin sisällyttämään aineistoon sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon *E 37/2012 vp valkoisesta kirjasta Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten*, sillä asiakirjan sisältämät valtiovallan ja eri asiantuntijaryhmien linjaukset EU:n eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan sisällöstä olivat kiinnostavia tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta.

Tutkielman lopulliseen aineistoon sisältyy siis eläkeuudistus.fi-sivuston ohella seitsemän asiakirjaa, jotka ovat Euroopan komission julkaisema valkoinen kirja *Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten*, viisi kappaletta unionin Suomelle osoittamia maakohtaisia suosituksia sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto E 37/2012 vp. EU:n valkoinen kirja on pituudeltaan 43 sivua, ja maakohtaisten suositusten pituudet vaihtelevat 3–13 sivun välillä. Erot suositusten pituudessa johtuvat pitkälti

asiakirjoissa käytettyjen tyylien ja fonttien vaihtelusta; osassa suosituksista on käytetty pientä fonttia, ja teksti jokaisella sivulla on jaoteltu kahteen sarakkeeseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon sisältö on CD-levyltä word -tiedostoksi siirrettynä 12 sivun mittainen, joten kaiken kaikkiaan tutkielman asiakirja-aineisto on 83 sivun mittainen. Tässä yhteydessä on syytä huomioda, että valiokunnan lausunnosta hyödynnettiin tutkielman analyysiosiossa vain reilun sivun mittainen osio, joskin koko asiakirja analysoitiin ja teemoilteltiin analyysia varten. Tutkielman laajuuteen liittyvät rajoitteet kuitenkin pakottivat rajaamaan analyysin vain tiettyyn asiakirjan osioon.

Taulukko 2. Tutkielman aineisto.

EU:N TUOTTAMAT ASIAKIRJAT	SUOMEN PUOLEN AINEISTO
VALKOINEN KIRJA Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. COM(2012) 55 final	Sosiaali- ja terveysvaliokunta E 37/2012 vp. valkoisesta kirjasta Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten
NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2011, Suomen vuoden 2011 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä vuosia 2011–2014 koskevaa Suomen tarkistettua vakausohjelmaa koskevan neuvoston lausunnon antamisesta. 2011/C 216/02	Eläkeuudistus.fi -internetsivusto
COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2012 of Finland and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Finland, 2012–2015. 11252/12	
NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2013, Suomen vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuosien 2012–2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto. 2013/C 217/07	
NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2014, Suomen vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta ja samassa yhteydessä annettu neuvoston lausunto Suomen vuoden 2014 vakausohjelmasta. 2014/C 247/24	
NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2015, Suomen vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto. 2015/C 272/04	

Aihepiiri, jota tutkielmassa käsitellään, ei ole eettisesti arka. Yleisesti aroiksi tutkimusaiheiksi on määritelty muun muassa sellaiset aihepiirit, jotka herättävät tutkittavissa pelon tuntemuksia (Lee 1993, 3–4). Tutkimus ei myöskään kohdistu mihinkään tiettyyn ihmisryhmään tai tiettyihin henkilöihin, ja tutkielman aineiston koostuessa asiakirjoista, ei tutkimukseen liity esimerkiksi luottamuksellisuutta tai anonymiteettia koskevia eettisiä kysymyksiä. En myöskään ole jäävi tekemään tutkimusta tutkielman aihepiirin tiimoilta, sillä minulla ei ole yhteyksiä niihin instituutioihin tai muihin tahoihin, joita tutkielmassa käsitellään. Tutkielman aineisto on avoimesti saatavilla, eikä tutkimusta varten ole ollut tarpeen hakea esimerkiksi tutkimuslupia.

4.3 Tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja analyysin toteutus

Olen toteuttanut tutkielman analyysin induktiivisesti eli aineistolähtöisesti, ja tutkimuksen lähtökohtana on ollut nostaa aineistosta esiin asioita, jotka ovat huomiota herättäviä ja mielenkiintoisia. Induktiivisen analyysin vastinpariksi luetaan usein teoriasidonnainen eli deduktiivinen analyysitapa, jossa analyysin runko rakennetaan jonkin tietyn teorian pohjalta (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97). Tämän tutkielman asetelman kannalta hedelmällisintä on kuitenkin lähestyä aihepiiriä aineiston ehdoilla; aineiston koostuessa useista sisällöltään ja käyttötarkoituksiltaan toisistaan poikkeavista asiakirjoista, luo induktiivinen analyysitapa monipuoliset puitteet analyysin rakentamiselle. Aineistolähtöistä tutkimusta tehtäessä on kuitenkin syytä huomioda, että täysin ”puhtaita”, kaikesta esitiedosta riisuttuja faktoja ei ole olemassa, vaan analyysillä tuotetut havainnot ovat aina teoriapitoisia (Alasuutari 2001, 33; Eskola & Suoranta 1998, 187). Taustalla vaikuttaa se teoreettinen viitekehys, jonka pohjalta tutkimusta on lähdetty rakentamaan, ja yhtäältä tutkija ei voi irrottautua siitä kaikesta aiemmin hankitusta tiedosta, jonka pohjalta hän maailmaa ymmärtää.

Käytän analyysissa pääsääntöisesti menetelmänä sisällönanalyysia. Pyrkimyksenäni on kerätä aineistosta tietoa siitä, millaisia ohjeistuksia EU eläkkeiden osalta jakaa, miten unioni eläkepolitiikan kentällä toimii, missä määrin vuoden 2017 eläkeuudistus on yhdenmukainen unionin suositusten kanssa sekä millaisia eläkejärjestelmän uudistamista koskevia linjauksia Suomessa on tehty. Tähän asetelmaan sisällönanalyysi istuu hyvin, koska sen avulla voidaan nostaa esiin tekstissä esiintyviä asioita, tarkastella niiden asemia toisiinsa nähden sekä järjestellä havaittuja asioita uusiksi kokonaisuuksiksi. Sisällönanalyysissa pääperiaatteena on, että aineisto on totuus, jolloin myös analyysin tarkoituksena on suodattaa totuus käytetystä aineistosta kuvaamaan tutkittavaa ilmiötä tutkimusasetelman kontekstissa.

Sisällönanalyysin ohella hyödynnän yhdessä analyysin osiossa diskurssianalyysin lähtökohtia. Diskurssianalyysin pohjalta tehdyssä analyysissa mennään hyvin lähelle tekstiä ja sitä, miten asiat on ilmaistu: miten puhutaan, mistä asemista puhutaan ja mitä termejä ja sanavalintoja käytetään. Diskurssianalyysissa tarkoituksena on kaivaa esiin sosiaalisten rakenteiden alla piilossa olevia tapoja puhua tietyistä aihepiireistä. Käytännössä kuitenkin laadullisen tutkimuksen eri analyysitavat kietoutuvat toisiinsa, eivätkä erotu toisistaan selvärajaisesti. Kysymys on ennemminkin siitä, että eri analyysitavoissa painotetaan eri asioita. (Eskola & Suoranta 1998, 161–162.) Kvalitatiivisen tutkimuksen rikkaus on kuitenkin osaltaan sen monimuotoisuudessa; laadullisen tutkimuksen koostuessa lukuisista erilaisista traditioista ja menetelmistä, ei ole olemassa yhtä ainoaa tapaa tehdä kvalitatiivista tutkimusta (Denzin & Lincoln 1998, 5-7). Koska laadullinen tutkimus sisältää lukuisia erilaisia tapoja käsitellä aineistoa, pyrin analyysin eri vaiheissa valitsemaan menetelmän, joka parhaiten soveltuu kyseisen osion tutkimiseen.

Käynnistin analyysiprosessin lukemalla aineistoa kokonaisuudessaan läpi; ensin vain silmäilemällä sitä kokonaiskuvan muodostamiseksi, ja sen jälkeen huolellisesti ja yksityiskohdat huomioiden. Tässä vaiheessa alkoi jo muodostua ajatuksia siitä, mitä asioita haluan analyysissa tutkia. Lähdin liikkeelle EU:n tuottamasta materiaalista, jotta pääsisin hyvin sisälle unionin ohjeistuksiin ennen tarkempaa perehtymistä Suomen puolen aineistoon. Aloitin unionin eläkejärjestelmiä koskevat yleiset suositukset ja suuntaviivat sisältävästä valkoisesta kirjasta. Merkitsin tekstistä kohdat, joissa lueteltiin EU:n eläkejärjestelmiä ja -politiikkaa koskevat suositukset. Lisäksi luin asiakirjaa läpi miettien sitä, mikä siinä on kiinnostusta herättävää.

Valkoisessa kirjassa määritellään kirjan tarkoituksen olevan kaksiosainen: siinä sekä luodaan toimintasuunnitelma eläkejärjestelmien kestävyys turvaamiseksi, että otetaan kantaa väestön ikääntymiseen liittyviin kysymyksiin (Euroopan komissio 2012, 3). Olin jo kiinnittänyt huomiota ensimmäiseksi mainittuun osioon, ja lisäksi katsoin aiheelliseksi analysoida myös toista kirjan aihepiireistä. Väestörakenteen muutokseen ja ikääntymiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään kirjan johdannossa. Menetelmänä käytin sisällönanalyysia. Merkitsin johdannossa esiintyvät aiheet ja näkökulmat värikoodein, ja yhdistin toisiinsa liittyvät koodit yhteen. Tekstistä oli löydettävissä neljä eri aihepiiriä, joihin unioni väestön ikääntymisen yhteydessä viittaa.

Valkoisesta kirjasta nousee myös esiin unionin halu syventää EU:n harjoittamaa kontrollia ja koordinoitua eläkepolitiikan saralla. Mielenkiintoista on, että kirjassa otetaan kantaa unionin toimivaltuuksiin eläkepolitiikan alalla. Myös tässä analyysin osassa hyödynsin sisällönanalyysejä. Etsin koko asiakirjasta aihepiiriin liittyviä kohtia, jotka merkitsin eri värikoodein. Tämän jälkeen luin koodattuja kohtia läpi, ja teemoittelin niille yläkategorioita, joiden alle saattoi sijoittua useita alkuperäisistä koodeista. Näin muodostui viisi unionin eläkepoliittisiin toimivaltuuksiin liittyvää teemaa, jotka esiintyvät toistuvasti valkoisessa kirjassa.

Valkoisen kirjan jälkeen siirryin analysoimaan EU:n Suomelle osoittamien maakohtaisten suositusten sisältöä. Koska suositukset eroavat valkoisesta kirjasta siinä, että niissä käsitellään muitakin aihepiirejä kuin eläkepolitiikkaa, aloitin niiden analyysin etsimällä tekstistä kohtia, joiden voi katsoa liittyvän eläkejärjestelmien uudistamiseen. Kuten valkoisen kirjan toimivaltuuksiin liittyvien teemojen kanssa, käytin ensin värikoodeja ja sen jälkeen teemoittelin koodit teemoiksi.

Toimintakentän laajuuden ohella maakohtaiset suositukset eroavat valkoisesta kirjasta siinä, että niitä on laadittu toistuvasti useana peräkkäisenä vuotena. Yksi maakohtaiset suositukset sisältävän aineiston rikkaus onkin se, että se mahdollistaa eri vuosina julkaistujen asiakirjojen painotusten ja sisältöjen vertailun. Maakohtaisista suosituksista nouseva mielenkiintoinen huomio liittyy siihen, että EU:n harjoittaman koordinoinnin linja vaikuttaa kovenevan 2010-luvun edetessä sekä eläkejärjestelmän uudistamisen osalta että yleisestikin. Tämän havainnon analysoiminen oli kuitenkin menetelmällisesti haastavaa, sillä laadullisessa tutkimuksessa yleisesti käytössä olevat menetelmät kuten sisällönanalyysin luokittelu, teemoittelu ja tyypittely tai diskurssianalyysin menetelmät eivät sopineet tehtävään yksiselitteisesti.

Luokkien, teemojen tai aiheyyppien muodostaminen ei ollut mielekästä tässä yhteydessä siitä syystä, että eri vuosien suositusten väliset erot perustuvat pitkälti sanamuotojen tiukentumiseen ja muutoksiin tekstin sävyssä. Näiden muutosten tulkitsemisen menetelmäksi soveltuu diskurssianalyysi, sillä diskurssianalyysin keinoin voidaan yrittää paljastaa niitä yhteiskunnallisiin suhteisiin sisältyviä intressiristiriitoja ja valtasuhteita, joita teksti pitää sisällään ja ilmentää (Eskola & Suoranta 1998, 203). Havaitsemaani linjan tiukentumiseen liittyi kuitenkin sanavalintojen ohella myös esimerkiksi viittauksia uusiin Suomea velvoittaviin sopimuksiin. Tästä syystä analyysin suorittaminen ainoastaan diskursiivisesta näkökulmasta olisi saattanut jättää osan keskeisistä tekijäistä huomiotta.

Unionin linjan kovenemisen analysoinnissa oli kyse sekä siitä *miten* puhutaan että *mitä* puhutaan, ja tästä syystä yhdistin analyysiin sekä diskurssianalyysin että sisällönanalyysin ominaisuuksia.

Etsin ja merkitsin tekstistä aihepiireittäin ne kohdat, joissa EU:n voimistuva kontrolli on havaittavissa. Käsittelin ensin sitä miten puhutaan; vuoden 2015 suositukseen sisältyy osio, joka poikkeaa sävyiltään ja sanavalinnoiltaan aiempien suositusten tyylistä. Tässä vaiheessa tutkimusta suoritin analyysia retorisen diskurssianalyysin lähtökohdista. Retorisessa diskurssianalyysissa liitetään diskurssianalyysin kielellisen tuottamisen muotojen ja niiden kulttuuristen merkitysten tarkasteluun huomioita esimerkiksi lausumien muotoilusta sekä laajemmin niistä strategioista, joilla lukija halutaan vakuuttaa (Jokinen 1999, 46–47). Retoriikalla viitataan yleisesti yleisön vakuuttamiseen (em. 1999, 46), ja retoriikan tutkimuksessa tekstin tai puheen katsotaan syntyvän jossain sosiaalisessa kontekstissa, jossa niin ”puhujan” kuin ”kuulijankin” roolit ovat aina osoitettavissa. Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esille, millä tavoin kielellisten valintojen ja käytäntöjen kautta synnytetään todellisuutta, sitoutetaan lukijaa tiettyihin ajatusmalleihin sekä rajataan ratkaisuvaihtoehtoja. (Alasuutari 1994, 154–160.)

Esittelen analyysissa sanallisesti niitä retorisia keinoja, joilla vuoden 2015 suosituksessa unionin toimintavaltaa korostetaan. Diskursiivisen lähestymisen jälkeen jatkoin eri vuosien maakohtaisissa suosituksissa esiintyvien erojen analyysia sisällönanalyysin avulla kuvaamalla sitä, millaisia muutoksia eri vuosien suositusten sisällössä esiintyy. Havainnollistan eri vuosien välillä ilmeneviä sävy- ja asiamuutoksia liittämällä tekstiin lainauksia jokaiselta vuodelta samaa aihetta käsittelevistä tekstinosista.

Seuraavaksi vertasin unionin yleisten ja Suomelle maakohtaisesti kohdistettujen suositusten sisältöä toisiinsa, ja tämän jälkeen tutkin sitä, missä määrin vuoden 2017 eläkeuudistukseen lukeutuvat uudistukset ovat yhdenmukaisia EU-ohjeistuksen kanssa. Keräsin eläkeuudistuksen sisältöä koskevan materiaalin Eläketurvakeskuksen ylläpitämältä eläkeuudistus.fi-sivustolta, ja lisäksi hyödynsin aiemmin analyysissa tuottamaani tietoa unionin ohjeistuksista. Tämä analyysin osa-alue ei vaatinut minkään tietyn menetelmän hyödyntämistä.

Viimeiseksi analysoin sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon. Luin asiakirjaa useaan otteeseen läpi. Tämän jälkeen etsin väri- ja numerokoodeja hyödyntäen asiakirjasta niitä asioita, joihin eri tahojen asiantuntijat ja päättäjät lausunnossa ottavat kantaa. Hyödynsin

myös tässä osiossa sisällönanalyysin teemoittelua, jonka avulla järjestelin syntyneet väri- ja numerokoodit viideksi teemaksi, joita lausunnossa käsitellään. Lopullisessa analyysissä tarkastelin kuitenkin ainoastaan Suomen vuoden 2012 hallituksen linjavetoja unionin valkoisen kirjan ohjeistuksesta. Valiokunnan lausunto sisältää valtioneuvoston selvityksen ohella myös työntekijäjärjestöjen (SAK ry ja STTK ry) ja lakisääteistä työeläketurvaa hoitavien työeläkevakuuttajien etujärjestö TELA ry:n lausunnot sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnon, ja materiaali olisikin tarjonnut mielenkiintoiset puitteet analysoida näiden eri toimijoiden välisten lausuntojen välillä esiintyviä eroavaisuuksia. Analyysin rajaaminen oli kuitenkin tutkielman laajuuteen liittyvien rajoitteiden vuoksi tarpeellista, ja lausuntoon lukeutuvista asiantuntijatahoista erityisesti valtiovallan suhtautumisen unionin eläkkeitä koskevaan ohjeistukseen voi katsoa olevan tutkimuksen lähtökohtien näkökulmasta keskeisintä.

5 EU:N YLEINEN ELÄKEJÄRJESTELMIÄ KOSKEVA SÄÄTELY

EU:n Valkoinen kirja -Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten on Euroopan komission 16.2.2012 julkaisema asiakirja, jossa komissio määrittelee suuntaviivoja kansallisten eläkejärjestelmien rakenteellisen uudistamisen pohjaksi. Kirjassa esitetään sen tarkoituksen olevan kaksijakoinen; ensinnäkin kirjassa käsitellään väestön ikääntymiseen ja eläkejärjestelmien ongelmiin liittyviä kysymyksiä, ja toiseksi siinä esitetään toimintasuunnitelma eläkejärjestelmien kestävyys turvaamiseksi (Euroopan komissio 2012, 14). Komission laatimat valkoiset kirjat ovat asiakirjoja, jotka sisältävät ehdotuksia tiettyä alaa koskevaksi Euroopan unionin toiminnaksi. Niiden avulla pyritään käynnistämään keskustelu yleisön, sidosryhmien, Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa, jotta poliittinen yhteisymmärrys olisi mahdollista saavuttaa (EUR-lex 2017).

Käsittelen tässä luvussa EU:n eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan sisältöä. Luvun ensimmäisessä alaluvussa perehdyn valkoisen kirjan johdantoon, jossa kuvataan väestörakenteen muutosta ja sen aiheuttamia vaikutuksia unionin jäsenmaihin. Alaluvun 5.1 tarkoituksena on valottaa sitä, miten komissio väestön ikääntymisestä ja siihen liittyvistä haasteista puhuu. Alaluvussa 5.2 esittelen valkoiseen kirjaan sisältyvät eläkejärjestelmiä koskevat yleiset ohjeistukset. Luvun viimeisessä alaluvussa 5.3 käsittelen sitä, millaisena komissio näkee EU:n roolin jäsenmaiden eläkepolitiikan kentällä, sekä miten komissio määrittelee EU:n toimivaltuudet eläkejärjestelmiä koskevissa kysymyksissä.

5.1 Euroopan komission näkökantoja väestörakenteen muutokseen

Valkoisen kirjan johdantokappaleessa käsitellään väestörakenteen muutosta sekä väestön ikääntymisestä Euroopan unionin jäsenmaille aiheutuvia haasteita ja ongelmia. Johdannon voikin katsoa tuovan esille sen, miten Euroopan komissio puhuu väestön ikääntymisestä ja yhteiskuntia koskettavasta demografisesta muutoksesta. Kaiken kaikkiaan komission väestörakenteen muutosta koskeva lähestymistapa on varsin ongelmakeskeinen. Valkoisen kirjan johdannosta on löydettävissä neljä eri aihepiiriä, jotka kaikki esiintyvät johdantosiiossa useammin kuin kerran. Nämä aihepiirit ovat 1. Ikääntymiseen liittyvien haasteiden mittavuuden ja kiireellisyyden painottaminen, 2. Talouspoliittisten näkökulmien korostaminen, 3. Nykyisten eläkejärjestelmien esittäminen riittämättöminä ja 4. Ikääntymisen kuvaaminen Euroopan yhteisenä ongelmana. Alla olevassa taulukossa 3 on esitetty johdannossa esiintyvät neljä aihepiiriä, sekä se, kuinka usein aihepiirit johdantokappaleessa esiintyvät.

Taulukko 3. Valkoisen kirjan johdannossa esiintyvät aihepiirit, ja niiden esiintymisen lukumäärät.

Aihepiiri	Esiintymiskerrat johdannossa
1. Ikääntymiseen liittyvien haasteiden mittavuuden ja kiireellisyyden painottaminen	4
2. Talouspoliittisten näkökulmien korostaminen	3
3. Nykyisten eläkejärjestelmien esittäminen riittämättöminä	2
4. Ikääntymisen kuvaaminen Euroopan yhteisenä ongelmana	2

Ensimmäiseen aihepiiriin liittyy kohtia, joissa korostetaan väestön ikääntymisen olevan todellinen, mittava, tätä päivää koskettava ja kiireellisiä toimia vaativa ongelma. Alla oleva aineistolainaus on esimerkki *ikääntymiseen liittyvien haasteiden mittavuuden ja kiireellisyyden painottamisesta*.

”Ikääntyvä väestö aiheuttaa eläkejärjestelmille mittavia haasteita kaikissa jäsenvaltioissa.... Eikä kyseessä ole niinkään kaukainen ongelma, vaan se tulee eteen nyt, kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle ja Euroopan työikäinen väestö alkaa kutistua.” komissio 2012

Valitsin kyseisen kohdan lainaukseksi siitä syystä, että siinä on näkyvissä sekä väestön ikääntymiseen liittyvien ongelmien mittavuuden että kiireellisyyden korostaminen. Muissa kohdissa, joissa ikääntymisongelman mittavuutta tuodaan esille, perustellaan kiireellisyyttä kehittämällä toimia ongelmaan vastaamiseksi sekä kuvaillaan väestörakenteen muutoksen aiheuttamien haasteiden laajuutta.

Toiseksi johdannossa tuodaan esille talouspoliittisia näkökulmia väestörakenteen muutokseen. Tässä yhteydessä tekstissä esiintyy taloustieteen jargonille ominaisia termejä ja käsitteitä. Väestön eliniän pitenemisen ja suurten ikäluokkien eläköitymisen esitetään aiheuttavan painetta julkisen talouden kestäväyydelle sekä heikentävän talouskasvua.

”Eliniän pitenemisellä ja suurten ikäluokkien eläköitymisellä on yhdessä pitkälle ulottuvia talous- ja budjettivaikutuksia EU:ssa, kun ne vähentävät talouskasvun potentiaalia ja aiheuttavat painetta julkiseen rahoitukseen.” komissio 2012

Tekstissä tuodaan esille väestörakenteen muutoksen vaikuttavan EU-maiden talouteen, ja vaikutusten todetaan olevan pitkälle ulottuvia. Tekstiin myös sisältyy taloustieteen piirissä yleisesti käytettyjä termejä kuten *budjettivaikutukset*, *talouskasvun potentiaali* ja *julkinen rahoitus*. Toisessa kohdassa, jossa talouspoliittisia näkökulmia valkoisen kirjan johdannossa esitetään, korostetaan eläkkeiden keskeistä merkitystä unionin taloudelliselle menestykselle.

Kolmanneksi kirjan johdannossa viitataan nykyisten eläkejärjestelmien riittämättömyyden kapasiteettiin vastata väestön ikääntymisen aiheuttamaan eläkemenojen kasvuun, ja korostetaan sekä eläkejärjestelmien että eläkkeellesiirtymiskäytäntöjen uudistamisen välttämättömyyttä.

”... kaikkien järjestelmien on vaikeampaa täyttää eläkelupaukset. Heikkenevä työllisyys ja siitä johtuva eläkemaksujen väheneminen vaikuttavat jakoperusteisiin eläkejärjestelmiin. Rahastoiviin järjestelmiin puolestaan vaikuttavat omaisuuden arvon laskeminen ja tuottojen pieneneminen.” komissio 2012

Tekstissä todetaan eläkelupausten täyttämisen olevan tulevaisuudessa vaikeampaa *kaikille järjestelmille*, mikä osaltaan alleviivaa sitä, että unioni katsoo tarpeen uudistaa eläkejärjestelmiä koskevan kaikkia jäsenvaltioita. Tätä sanomaa myös vahvistetaan tuomalla esiin, että nykyinen tilanne on epäedullinen sekä jakoperusteisille että rahastoiville eläkejärjestelmille. Toisessa *nykyisten eläkejärjestelmien esittäminen riittämättöminä* –aihepiirin kohdassa tuodaan esille, että eläkkeiden riittävyyttä ei voida

tulevaisuudessa taata, elleivät ihmiset pysy työelämässä pidempään ja hanki enemmän säästöjä eläkkeelle jäämistä varten.

Neljänneksi valkoisen kirjan väestörakenteen muutosta käsittelevästä osiosta on löydettävissä aihepiiri, jossa väestön ikääntyminen ja eläkejärjestelmien kestävyyskykyyn liittyvät haasteet kuvataan Euroopan yhteisenä ongelmana. Tekstissä tuodaan esille ikääntymiseen liittyvien riskien koskettavan kaikkia jäsenvaltioita, sekä että kaikissa unionin maissa on havaittavissa hankaluuksia vastata annettuihin eläkelupauksiin. Lisäksi tekstissä mainitaan unionin jäsenmaiden talous- ja yhteiskuntaelämän integroitumisen tiivistyminen, jonka myötä jäsenvaltioiden harjoittamalla eläkepolitiikalla katsotaan olevan yhä enenevässä määrin vaikutusta unionin muihin jäseniin. Tämän keskinäisriippuvuuden todetaan koskettavan erityisesti euroalueen valtioita. Johdannossa myös viitataan Euroopan unioniin termillä *Eurooppa*, mikä luo mielikuvia unionista ennemminkin yhtenä yksikkönä, liittovaltiona, kuin useiden taustoiltaan ja lähtökohdiltaan toisistaan merkittävästikin poikkeavien valtioiden muodostamana liittona.

”Kun jäsenvaltioiden talous- ja yhteiskuntaelämän integroituminen on yhä tiiviimpää, kansallisen eläkepolitiikan ja -uudistusten onnistuminen tai epäonnistuminen vaikuttaa voimakkaammin yli kansallisten rajojen, etenkin talous- ja rahaliitossa. Eläkkeiden keskeinen merkitys Euroopan yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle menestykselle ja kansallisen eläkepolitiikan valtioiden rajat ylittävien kerrannaisvaikutusten kasvanut riski merkitsevät sitä, että eläkkeistä on enenevässä määrin tulossa yhteinen ongelma EU:ssa.” komissio 2012

Valitsin edellä esitetyn kohdan esimerkiksi *ikääntymisen kuvaaminen yhteisenä ongelmana* –aihepiiristä siitä syystä, että se kuvaa hyvin kirjan muistakin osioista nousevaa kuvaa, jossa eläkepolitiikan esitetään olevan kattava, kaikkia jäsenvaltioita koskettava yhteinen ongelma, joka myös vaatii jäsenmailta yhteisiä toimia ja yhtenäistä linjaa. Huomionarvoista kohdassa on myös se, että siinä todetaan jäsenvaltioiden talous- ja yhteiskuntaelämän integroitumisen tiivistyneen, sekä että talous- ja rahaliiton jäsenmaita yhdentymisen syveneminen koskettaa erityisen voimakkaasti. Toisessa tähän aihepiiriin lukeutuvassa kohdassa tuodaan esille ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin vastaamisen olevan keskeisen tärkeää unionille, ja myös siinä viitataan EU:hun termillä *Eurooppa*.

5.2 Valkoisen kirjan eläkejärjestelmiä koskevat suositukset

Valkoisen kirjan luvussa 3 *Eläkeuudistusten tarve* esitetään komission laatimat suositukset, joiden kautta määritellään keskeiset suuntaviivat kansallisten eläkeuudistusten pohjaksi.

Valkoisen kirjan (Euroopan komissio 2012, 9–10) mukaan ”toteuttamalla eläkeuudistuksia onnistuneesti näiden linjojen mukaisesti edistetään eläkejärjestelmien ohjaamista kestävämpään suuntaan ja autetaan näin jäsenvaltioita tarjoamaan ikääntyneille kansalaisilleen riittävä tulo tilanteessa, jossa väestörakenne on paljon epäsuotuisampi”. Suosituksia on yhteensä viisi kappaletta: Eläkeikä tulee liittää elinajanodotteen kasvuun, varhaiseläkkeelle pääsyä ja muuta työelämästä varhain poistumista tulee rajoittaa ja pidempää työelämää tulee tukea elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien parantamisen kautta. Lisäksi naisten ja miesten eläkeikä tulisi yhtenäistää sekä eläketulojen yhtenäistämiseen tähtääviä yksityisiä lisäeläkejärjestelyjä tulisi tukea. Olen luettellonut taulukossa 4 suositukset aakkosten avulla valkoisen kirjan tyylin mukaisesti.

Valkoisessa kirjassa on esitetty lisäksi sen liitteessä 1 20 kohtaa, joiden puitteissa EU tulee tekemään aloitteita jäsenvaltioiden toimien tueksi. Liitteessä on lähinnä listattu toimia, joilla unionin eri toimielimet pyrkivät tukemaan jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien uudistamista. Nämä liitteen 1 kohdat on rajattu analyysin ulkopuolelle: vaikka ne tarjoavat sinällään varsin mielenkiintoista unionin eläkejärjestelmien koordinoinnin yksityiskohtia koskevaa materiaalia, on analyysin tämän osion tarkoituksena selvittää mitkä ovat valkoisessa kirjassa esitetyt eläkejärjestelmien uudistamista koskevat keskeiset linjaukset. Näiden voi katsoa sisältyvän aiemmin mainittuihin viiteen kohtaan, joiden toteuttamista komissio kirjassa vahvasti suosittelee.

Taulukko 4. Valkoisessa kirjassa esitetyt eläkepolitiikkaa koskevat suositukset.

a) Eläkeiän liittäminen elinajanodotteen kasvuun
b) Varhaiseläkkeelle pääsyn ja muun työelämästä varhain poistumisen rajoittaminen
c) Pidemmän työelämän tukeminen tarjoamalla parempi pääsy elinikäiseen oppimiseen, mukauttamalla työpaikkoja monimuotoisemman työvoiman mukaiseksi, kehittämällä iäkkäämpien työntekijöiden työllistymismahdollisuuksia ja tukemalla aktiivisena ja terveenä ikääntymistä
d) Miesten ja naisten eläkeiän yhtenäistäminen
e) Eläketulojen kasvattamiseen tähtäävien yksityisten lisäeläkesäästöjärjestelyjen tukeminen

Suosituksissa tuodaan voimakkaasti esiin se, että eläkeiän liittäminen elinajanodotteen kasvuun on keskeistä julkisen talouden kestävyyskannalta. Eläkeiän sitominen elinajanodotteeseen tasapainottaa työ- ja eläkevuosien suhdetta, jolloin julkisten eläkemenojen osuus suhteessa BKT:hen laskee unionin alueella. Näin olisi mahdollista

saada aikaan merkittävää kehitystä valtiontalouden vakauttamisessa. Varhaiseläkkeelle siirtymisen rajoittamisessa tulisi keskittyä sekä kaikkia työntekijöitä koskettavien varhaiseläkemuotojen poistamiseen, että niihin eläkemuotoihin, joiden piiriin lukeutuvat vain tietyt ammattiryhmät. Lisäksi työnantajia voidaan vaatia kantamaan varhaiseläke-etuuksien kustannukset joko kokonaan tai suurimmalta osin, ja vaarallisissa tai raskaissa työtehtävissä työskenteleville on mahdollista tarjota esimerkiksi työtehtävien vaihtamista varhaiseläkkeen sijaan. Pidemmän työelämän tukemisen yhteydessä tuodaan esiin se, että ihmisille tulee luoda mahdollisuus pysyä aiempaa pidempään työmarkkinoilla edistämällä väestön yleistä terveyttä sekä työterveyttä ja -turvallisuutta, tarjoamalla mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen, mukauttamalla työpaikkoja paremmin iäkkäiden työntekijöiden tarpeita vastaaviksi ja kehittämällä joustavia työskentelyjärjestelyjä.

Miesten ja naisten eläke-erojen supistamisessa lähtökohtana on yhtäältä sekä eläkeiän yhtenäistäminen niiden jäsenvaltioiden osalta joissa naisten eläkeikä on miesten eläkeikää matalampi, että toisaalta kohdistaa toimia laajemminkin työmarkkinoilla esiintyvän sukupuolten välisen eriarvoisuuden kitkemiseen, sillä esimerkiksi palkka- ja työllisyserojen vuoksi naisten eläke-etuudet ovat pääsääntöisesti miesten vastaavia pienemmät. Yksityisten lisäeläkejärjestelmien kehittämisen taustalla mainitaan tarve kasvattaa lisäeläkesäästöjen asemaa tulevien eläkkeiden riittävyyden turvaamisessa. Tavoitteen saavuttamisessa erilaisilla taloudellisilla kannustimilla kuten verohelpotuksilla sekä työehtosopimusneuvotteluilla on keskeinen asema, ja lisäksi järjestelmien turvallisuus, kustannustehokkuus sekä yhdenvertainen saatavuus tulisi varmistaa.

5.3 Integraation syventäminen ja eläkepoliittinen toimivalta

Merkillepantavaa valkoisessa kirjassa on se, että siitä nousee esiin vahvoja viitteitä EU:n pyrkimyksistä syventää integraatiota lisäämällä unionin toimintavaltaa eläkepolitiikan saralla. Kirjassa otetaankin myös suoraan kantaa siihen, missä määrin EU omaa määräysvaltaa eläkekysymyksissä. Kirja sisältää erillisen luvun, *jäsenvaltioiden ja EU:n rooli eläkkeiden alalla*, jossa käsitellään toimivaltuuksiin liittyviä kysymyksiä. Lisäksi viittauksia unionin toimintamahdollisuuksiin sisältyy myös asiakirjan muihin osioihin. EU:n eläkejärjestelmiä koskeva päätösvalta ei ole yksiselitteinen aihepiiri. Unionia koskevassa kirjallisuudessa todetaan eläkepolitiikan kuuluvan kansallisen päätösvallan piiriin, joskin unioni pystyy epäsuorasti vaikuttamaan jäsenvaltioiden eläkejärjestelmiä koskevaan päätöksentekoon (ks. Bomberg ym. 2012, 105–119).

Unionin eläkepoliittisiin toimivaltuuksiin liittyen valkoisesta kirjasta on löydettävissä neljä teemaa, jotka nimesin seuraavasti: 1. Valkoisen kirjan lähtökohtien perustelu, 2. Eläkepoliittisen toimivallan määrittely, 3. Unionin kompetenssin korostaminen sekä 4. Yksi Eurooppa -puhe. Jokainen teema esiintyy tekstissä useampaan otteeseen (ks. taulukko 5). Teemat myös limittyvät ja lomittuvat toisiinsa voimakkaasti, ja yksi tekstinosa tai jopa yksi virke saattavat sisältää aineksia useammasta teemasta. Taulukossa 5 esitetyn teemoittelun tarkoituksena on nostaa aineistosta esiin sekä eritellä niitä tekijöitä, joihin unioni eläkepolitiikan kentällä toimimisensa yhteydessä viittaa.

Taulukko 5. Valkoisessa kirjassa esiintyvät unionin eläkepoliittisiin toimivaltuuksiin liittyvät teemat.

Teema	Teeman esiintymiskerrat	Teemaan sisältyvät alakategoriat	Alakategorioiden esiintymiskerrat
1. Valkoisen kirjan lähtökohtien perustelu	14	kiireellisyys: väestön ikääntymisen aiheuttamien riskien esittäminen niin vakavina, että ne vaativat välittömiä toimia.	4
		laaja-alaisuus: väestön ikääntymisen aiheuttamien riskien esittäminen koko unionia koskettavana ongelmana, joka vaatii EU-tason toimia.	4
		keskinäisriippuvuus: eläkejärjestelmien uudistamisen esittäminen tärkeänä myös muiden EU-maiden kannalta.	3
		eläkekysymysten keskeisyys: eläkepolitiikkaan liittyvät kysymykset nähdään niin oleellisina unionin toiminnalle, että niitä tulee käsitellä pikaisesti.	3
2. Eläkepoliittisen toimivallan määrittely	8	Jäsenmaiden päätösvallan tunnustaminen	2
		Unionin toimivallan korostaminen	6
3. Unionin eläkepoliittisen kompetenssin korostaminen	2	-	
4. Yksi Eurooppa –puhe	2	-	

Ensimmäinen teemoista, *valkoisen kirjan lähtökohtien perustelu*, sisältää nimensä mukaisesti perusteluja sille, mistä syistä EU on laatinut jäsenmaiden kansallisten eläkejärjestelmien uudistamista käsittelevän ohjeistuksen. Tekstistä on löydettävissä neljä

erilaista perustelutyyppiä unionin harjoittamalle eläkepolitiikan koordinoinnille. Olen nimennyt nämä perustelutypit kiireellisyydeksi, laaja-alaisuudeksi, keskinäisriippuvuudeksi ja eläkekysymysten keskeisyydeksi. Seuraavaksi esittämissäni aineistolainauksissa olen korostanut kohtia, jotka ovat huomion arvoisia. Lainauksissa esiintyvät lihavoinnit ovat siis kirjoittajan tekemiä korostuksia, joita ei esiinny alkuperäisessä dokumentissa.

Ensimmäinen perustelutyypeistä, *kiireellisyys*, liittyy väestön ikääntymisen aiheuttaman riskin vakavuuteen: elinajanodotteen kasvu ja huoltosuhteen muutos aiheuttavat niin vakavia paineita julkisen talouden kestävyydelle, että korjaaviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä välittömästi.

”Näin ollen on yhä kiireellisempää kehittää ja ottaa käyttöön kattavia strategioita, joilla voidaan mukauttaa eläkejärjestelmiä talouden ja väestörakenteen muutosten mukaan. Haasteet ovat valtavia mutta ratkaistavissa, **kunhan oikeat toimintalinjat otetaan käyttöön.**” komissio 2012

Kiireellisyyteen nojaaville perusteluille tyypillistä on, että niissä esitetään väestörakenteen muutoksen vaatimat toimenpiteet vaihtoehdottomina; järjestelmiä on muutettava pikaisesti, jotta väestön ikääntymisen aiheuttamaan uhkaan voidaan vastata. Kahdessa neljästä kiireellisyyteen viittaavasta perustelusta annetaan ymmärtää, että EU omaa tarvittavat keinot selättää väestömuutokseen sisältyvät haasteet. Yllä olevasta aineistonäytteestä lihavoitu osuus on tulkittavissa niin, että siinä mainitut oikeat toimintalinjat viittaavat EU:n laatimiin toimintalinjoihin, vaikka tekstissä ei varsinaisesti niin sanotakaan. Sama ilmaisutyyli esiintyy tekstissä toisenkin kerran, ja nämä kiireellisyyttä korostavat perustelut sisältävätkin aineksia myös laaja-alaisuuteen nojaavista perusteluista.

Kiireellisyys-perusteluissa tuodaan myös esille, että sekä Euroopan unionin toimielinten, jäsenvaltioiden että kaikkien sidosryhmien – ja näistä erityisesti työmarkkinaosapuolten – on osallistuttava väestön ikääntymisen aiheuttamien haasteiden käsittelyyn. Kiireellisyyden ohella näissä perusteluissa myös korostetaan ongelmien mittavuutta.

Toinen perustelutyyppi, *laaja-alaisuus*, sisältää julistuksen unionin harjoittaman koordinoinnin välttämättömyydestä. Siinä väestörakenteen muutos kuvataan koko unionia koskettavana ongelmana, jonka ratkaisu vaatii unionin tasolla toteutettavia toimenpiteitä.

”Eläkejärjestelmiin kohdistuvien haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan ”eurooppalaisempaa” lähestymistapaa **tukeutuen Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joissa on kehoitettu tiivistämään**

talouspolitiikan koordinointia. Nyt on aika toimia ja panna päättäväisesti täytäntöön toimet, joita tässä valkoisessa kirjassa esitetään.” komissio 2012

Kaikki neljä tekstin kohtaa, joissa esiintyy laaja-alaisuus-tyypin alle lukeutuvia perusteluja unionin eläkepolitiikkaa koskevalle toiminnalle, muistuttavat pitkälti sisällöltään toisiaan. Niissä tuodaan esille, että väestön ikääntyminen on kaikkia unionin jäsenmaita koskettava ongelma, ja vastaus ongelmaan ovat EU:n määrittelemät suuntaviivat jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien uudistamiseksi. Valitsin yllä esitetyn tekstiosion esimerkiksi laaja-alaisuus-perustelutyypistä, koska se on tekstistä löydettävistä perusteluista ainoa, jossa tuodaan esille myös Eurooppa-neuvoston kehottaneen unionia tiivistämään talouspoliittista koordinointia. Kaiken kaikkiaan valkoisessa kirjassa tuodaan monipuolisesti esille se, että tarve unionin harjoittamalle eläkepolitiikan koordinoinnille on ilmeinen.

Kolmas perusteluista, *keskinäisriippuvuus*, sisältää näkökulman, jossa unionin jäsenmaiden välille nähdään muodostuneen eräänlainen riippuvuussuhde. Kolmannen tyypin perusteluissa esitetään eläkejärjestelmän uudistamisen olevan tärkeää paitsi oman, myös muiden jäsenmaiden edun kannalta.

”Kun jäsenvaltiot ovat tulossa yhä riippuvaisemmiksi toisistaan, on tärkeää seurata tiiviissä yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean kanssa, **miten jäsenvaltiot edistyvät riittävien, kestävien ja turvattujen eläkkeiden saavuttamisessa, myös Eurooppa 2020 -strategian vertailuindikaattoreiden avulla.**” komissio 2012

Mielenkiintoista edellä esitetystä katkelmasta on se, että siinä liitetään yksi 2010-luvun alussa julkaistu koordinointimenetelmä, Eurooppa 2020 -strategian vertailuindikaattorit, eläkejärjestelmien ja -politiikan uudistamiseen. Muissa keskinäisriippuvuus-tyypin perusteluja sisältävissä kohdissa todetaan lisäksi kansallisen eläkepolitiikan ja -uudistusten onnistumisen tai epäonnistumisen vaikuttavan yli kansallisten rajojen, sekä että joka ikisen jäsenvaltion onnistuminen eläkejärjestelmänsä haasteiden käsittelyssä on koko unionin kannalta tärkeää.

Neljänteen, *eläkekysymysten keskeisyydeksi* nimettyyn perustelutyyppiin sisältyy kohtia, joissa korostetaan eliniän pitenemiseen vastaamisen ja eläkejärjestelmien voimakkaan uudistamisen olevan olennaisia toimia unionin tehokkaan toiminnan säilyttämisen kannalta. Teeman puitteissa komissio tuo esiin, että se katsoo väestön ikääntymisellä olevan pitkälle ulottuvia budjetti- ja talousvaikutuksia unionin alueella.

”Tässä tunnustetaan, että **eläkkeet, joilla on keskeinen asema monien EU:n kansalaisten toimeentulon kannalta, ovat myös yksi suurimmista julkisista menoeristä** ja sen vuoksi yhteinen huolenaihe jäsenvaltioissa.” komissio 2012

Tämän tyyppin perusteluissa taloudelliset tekijät ovat keskeisessä asemassa. Unionin näkökulmasta väestön ikääntyminen yhdessä suurten ikäluokkien eläköitymisen kanssa muodostavat huomattavan uhkan unionin talouden kestävyydelle. Taloudelliset tekijät mainitaan jokaisessa perustelutyypin sisältyvässä tekstinosassa: yhdessä osiossa puhutaan eläkkeistä julkisena menoeränä, toisessa mainitaan eliniän pitenemisellä olevan pitkälle ulottuvia talous- ja budjettivaikutuksia EU:ssa ja kolmannessa tekstinosassa todetaan eläkeuudistuksen olevan ratkaiseva tekijä talous- ja rahaliiton jouhevan toiminnan kannalta. Valitsin yllä esitetyn tekstin esimerkiksi eläkekysymysten keskeisyys - perustelutyypistä, sillä se on ainoa tyyppiin sisältyvistä osioista, jossa todetaan eläkkeiden olevan myös keskeinen tulonlähde monille EU:n kansalaisille. Muilta osin tämän tyyppin perustelujen fokus on vahvasti talouspoliittinen.

Toiseen teemoista, *eläkepoliittisen toimivallan määrittelyyn*, sisältyy kahdentyyppisiä kannanottoja eläkepoliittisen toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenmaiden välillä: jäsenmaiden kansallisen päätösvallan tunnustavia mainintoja sekä unionin toimintavaltaa esiintuvia kannanottoja. Tekstissä todetaan päävastuun eläkejärjestelmien suunnittelusta olevan edelleen jäsenvaltioilla. Toisaalta kuitenkin tuodaan useaan otteeseen esille se, että myös unionilla on vaikutusvaltaa eläkepolitiikan alalla. Lukumääräisesti unionin toimintamahdollisuuksia esittävät kohdat ylittävät kansallisen päätösvallan huomioivat kohdat: tekstissä tuodaan kuudessa eri yhteydessä esiin EU:n toimintamahdollisuudet eläkepolitiikan kentällä, ja jäsenvaltioiden ensisijainen vastuu eläkejärjestelmien järjestämisessä mainitaan kahteen kertaan (ks. taulukko 5).

Jäsenvaltioiden määäämisöikeutta käsittelevät kohdat ovat lyhyitä ja sisällöltään varsin yksiselitteisiä. Molemmat kohdat myös muistuttavat toisiaan huomattavasti.

”Jäsenvaltioilla on ensisijainen **vastuu** eläkejärjestelmiensä suunnittelusta olosuhteidensa mukaisesti” komissio 2012

Toisessa kansallisen toimivallan tunnustavassa tekstinosassa maininta jäsenmaiden määäämisöikeudesta on liitetty samaan lauseeseen EU:n eläkepoliittisten toimintamahdollisuuksien esittelyn kanssa. Lauseessa todetaan, että päävastuu riittävien ja

kestävien eläkkeiden turvaamisessa on edelleen jäsenvaltioilla. Huomionarvoista onkin, että niissä kahdessa lauseessa joissa valkoisessa kirjassa tunnustetaan pääasiallisen eläkepoliittisen päätäntävällän kuuluvan edelleen jäsenmaille, puhutaan päätäntävällän tai määräämisoikeuden sijaan *vastuusta*. Toisin sanoen valkoisessa kirjassa siis määritellään jäsenvaltioiden ja EU:n rooli eläkkeiden osalta niin, että unionilla on lukuisia keinoja vaikuttaa jäsenmaiden eläkepolitiikkaan, ja ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla on huolehtia, että tarvittavia uudistuksia toteutetaan. Unionin toimivaltaa käsittelevät osiot puolestaan ovat jäsenmaiden vastuuta käsittelevistä osioista poiketen melko pitkiä. Niissä esitellään sitä säännöstöä, joka mahdollistaa EU-tason koordinoinnin eläkkeiden alalla.

”EU:lla ei ole toimivaltaa antaa jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä, mutta se voi antaa lainsäädäntöä seikoista, jotka vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan (henkilöiden vapaa liikkuvuus, palvelujen vapaa tarjonta, kuluttajansuoja) ja joilla torjutaan syrjintää (etenkin sukupuolen ja iän perusteella) ja suojellaan työntekijöiden oikeuksia. Jo nyt on voimassa useita asetuksia ja direktiivejä, jotka vaikuttavat eläkejärjestelmiin jäsenvaltioissa. Lisäksi EU voi edistää ei-sitovaa sääntelyä, kuten käytäntösääntöjä.” komissio 2012

Neljä unionin toimintamahdollisuuksia käsittelevää tekstinosaa muistuttavat tyyliältään toisiaan, ja niissä kartoitetaan eri keinoja, joilla unioni voi eläkkeiden saralla toimia. Valkoisen kirjan mukaan EU pystyy vaikuttamaan eläkepolitiikkaan epäsuorasti lainsäädännön tasolla muun muassa sisämarkkinoita, syrjinnän torjuntaa, sosiaalista suojelua ja työntekijöiden oikeuksia käsittelevien säännösten kautta. Kirjan mukaan jo nyt on olemassa lukuisia asetuksia ja direktiivejä, jotka vaikuttavat eläkejärjestelmiin jäsenvaltioissa. Lisäksi unioni pystyy koordinoimaan jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa aiempaa tehokkaammin Eurooppa 2020 -strategian ja EU-ohjausjakson puitteissa, sekä se voi pyrkiä saavuttamaan tiettyjä eläkkeisiin liittyviä poliittisia tavoitteita erityisesti Euroopan sosiaalirahaston tarjoaman rahoituksen kautta.

Unionin kompetenssin korostaminen -teemassa painotetaan unionin kykyä ja mahdollisuuksia tukea jäsenvaltioita niin, että ne pystyvät vastaamaan väestön ikääntymisen aiheuttamiin taloudellisiin haasteisiin riittävässä määrin. Teeman yhteydessä viitataan toistuvasti Eurooppa 2020-strategian tarjoamiin mahdollisuuksiin koordinoida jäsenvaltioiden toteuttamia eläkeuudistuksia.

”EU:lla on paljon erilaisia toimintavälineitä, joilla voidaan tukea jäsenvaltioita niin, että ne saavuttavat riittävät eläkkeet kestävältä pohjalta. Eläkkeitä koskevassa vuoden 2010 vihreässä

kirjassa komissio korosti, että on tärkeää käsitellä eläkekysymyksiä kokonaisvaltaisesti ja hyödyntää eri politiikanalojen synergiaetuja mahdollisimman hyvin. **Eurooppa 2020 -strategia ja taloudellisen hallintotavan vahvistaminen Euroopan tasolla tarjoavat vankat puitteet, joissa eläkejärjestelmiä voidaan tarkastella kriittisesti.** ” komissio 2012

Molemmissa teeman alle lukeutuissa tekstinosissa mainitaan Eurooppa 2020 -strategia, mikä jo sinällään linkittää strategian unionin harjoittamaan eläkepoliittiseen koordinointiin. Valitsin yllä esitetyn tekstinosan lainaukseksi aineistosta siitä syystä, että siinä suoraan todetaan strategian luovan puitteet kansallisten eläkejärjestelmien tarkastelulle (huomioi korostettu lause). Toisessa *Unionin kompetenssin korostaminen* –teeman alle sijoittuvassa kohdassa todetaan Eurooppa 2020 -strategian puitteissa jo saavutetun edistystä, sekä että valkoisen kirjan puitteissa pyritään ohjaamaan EU:n poliittisia välineitä sellaiseen suuntaan, että unioni voi paremmin tukea jäsenvaltioiden eläkeuudistuspyrkimyksiä.

Viimeiseen integraation syventämiseen ja eläkepolitiikan koordinoinnin tiukentamiseen liittyvistä teemoista, *yksi Eurooppa-puheeseen*, viitattiin jo tämän luvun alussa valkoisen kirjan johdantoa käsittelevässä osiossa. Valkoisessa kirjassa käytetään muutamissa kohdissa ilmaisua Eurooppa, vaikka kyseisessä kohdassa viitataan Euroopan unioniin. Puhetavoilla ja sanavalinnoilla voidaan muokata mielipiteitä ja vaikuttaa käsityksiin ja ajatusmaailmoihin, jolloin myös yhtenäistä kokonaisuutta edustavan termin *Eurooppa* käyttö voi edesauttaa pyrkimyksiä syventää unionin jäsenmaiden integroitumista.

”Eläkejärjestelmien ja eläkkeellesiirtymiskäytäntöjen uudistukset ovat keskeisiä, jotta voidaan parantaa **Euroopan** kasvunäkymiä” komissio 2012

Yksi Eurooppa -puhe teeman alle lukeutuvia kannanottoja löytyy valkoisesta kirjasta kahdesta kohdasta, ja yhteistä niille on se, että niissä termillä *Eurooppa* viitataan selkeästi EU:hun. Yllä olevassa esimerkissä puhutaan valkoisessa kirjassa ohjeistetuista eläkejärjestelmien ja eläkkeellesiirtymiskäytäntöjen uudistamisesta, joten valkoisen kirjan ohjeistusten koskiessa nimenomaan EU-maita on selvää, että tekstissä viitataan unionin eikä Euroopan mantereeseen kasvunäkymiin. Toisessa teeman alle sijoittuvassa kohdassa todetaan, että eläkejärjestelmien on tuettava Euroopan kasvua.

Kaiken kaikkiaan valkoisesta kirjasta käy selkeästi ilmi komission pyrkimys syventää EU-tason säätelyä jäsenmaiden eläkepolitiikan saralla. Kirjassa myös todetaan unionin tähän asti käsitelleen ”jokseenkin hajanaisesti” eläkkeisiin ja eläkejärjestelmiin liittyviä kysymyksiä (Euroopan komissio 2012, 8). Kirjan keskeinen viesti onkin se, että

väestörakenteen muutoksen aiheuttamien ongelmien laajuus ja vakavuus sekä unionin jäsenmaiden harjoittaman politiikan heijastuminen muihin jäsenvaltioihin vaativat aiempaa tiiviimpää EU-tason yhteistyötä ja unionin harjoittamaa eläkepolitiikan koordinoitua.

6 SUOMELLE OSOITETUT MAAKOHTAISET SUOSITUKSET

Tässä luvussa käsitellään EU:n Suomelle osoittamia maakohtaisia suosituksia. Maakohtaiset suositukset ovat pituudeltaan 3–16 sivun mittaisia asiakirjoja; erot suositusten pituudessa johtuvat pitkälti tekstin asettelusta ja fonttikoosta. Rakenteeltaan eri vuosien suositukset muistuttavat toisiaan. Asiakirjojen alkuosassa kuvataan ”lukuvuoden” etenemistä (ks. alaluku 2.3) ja niitä vaiheita, joita arviointiprosessiin on sisällytynyt. Määrällisesti eniten tilaa suosituksissa saa Suomen toimittamien uudistus- ja vakausohjelmien keskeisen sisällön läpikäynti ja kommentointi. Suositusasiakirjat päättyvät numeroituihin toimenpidesuosituksiin, joita on vuosien 2011–2014 suosituksissa yhteensä viisi kappaletta ja vuoden 2015 suosituksessa neljä kappaletta. Yksi suositus saattaa kuitenkin sisältää useampia toimenpiteitä, jolloin varsinaisten toimenpide-ehdotusten lukumäärä nousee suositusten lukumäärää korkeammaksi.

Alaluvussa 6.1 käyn läpi sitä, millaisia eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia maakohtaisiin suosituksiin sisältyy. Lisäksi tuon kappaleen lopussa esille, että sosiaalisten kysymysten huomioiminen vähenee suosituksissa merkittävästi sillä viiden vuoden ajanjaksolla, joka tutkielman aineistoon sisältyy. Alaluvussa 6.2 käsittelen eri vuosien suositusten välillä esiintyviä eroja, sekä kuvaan niitä muutoksia, joita suositusten linjassa on 2010-luvun edetessä havaittavissa.

6.1 Eläkejärjestelmää koskevat maakohtaiset suositukset

EU:n Suomelle vuosina 2011–2015 osoittamien maakohtaisten suositusten toimenpidesuosituksista on löydettävissä viisi teemaa, joiden voi katsoa liittyvän eläkejärjestelmän uudistamiseen. Nämä teemat ovat 1. Julkisen talouden rahoitus ja vakauttaminen, 2. Väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen, 3. Iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden parantaminen, 4. Varhaisen työmarkkinoilta poistumisen ehkäisy sekä 5. Eläköitymisiän nosto ja eläkeiän tai -etuuksien sopeuttaminen eliniänodotteen kasvuun.

Taulukko 6. Suomelle osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa esiintyvät eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyvät teemat ja niiden esiintyminen, sekä eläkejärjestelmää koskevien suositusten osuus kaikista suosituksista.

Eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyvät teemat	Teeman esiintyminen suosituksissa				
	2011	2012	2013	2014	2015
1. Julkisen talouden rahoitus ja vakauttaminen	X	X	X	X	X
2. Väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen	X	X	X	X	
3. Iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden parantaminen	X	X	X	X	
4. Varhaisen työmarkkinoilta poistumisen ehkäisy	X	X	X	X	X
5. Eläköitymisiän nosto ja eläkeiän tai –etuuksien sopeuttaminen eliniänodotteen kasvuun	X	X	X	X	
Eläkereformin osuus kaikista suosituksista*	3/5	2/5	2/5	2/5	2/4

* Eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyviä teemoja sisältävien suositusten osuus kaikista suosituksista kyseisenä vuotena.

Ensimmäinen teema, *Julkisen talouden rahoitus ja vakauttaminen*, sisältää kohtia, jossa kannustetaan julkisen talouden vakauttamiseen ja taloudellista kasvua edistävään finanssipolitiikkaan, sekä viitataan Suomen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteisiin. Teeman yhteydessä ei siis kehoteta toimiin, jotka suoraan liittyvät eläkejärjestelmän uudistamiseen. Katson teeman kuitenkin liittyvän vahvasti eläkejärjestelmän uudistamiseen, sillä ensinnäkin julkisen talouden kestävyys on yleisesti keskeisessä asemassa väestön ikääntymisen aiheuttamia haasteita käsittelevässä keskustelussa. Toiseksi tarvetta eläkejärjestelmien uudistamiselle usein perustellaan järjestelmien rahoitukseen kohdistuvilla lisääntyneillä paineilla. Lisäksi valtaosassa aineistoon sisältyvistä viidestä maakohtaisesta suosituksesta julkisen talouden kestävyys liittyvät suositukset on esitetty yhdessä teeman kaksi *Väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen* kanssa niin, että ne yhdessä muodostavat yhden asiakirjassa esiintyvistä viidestä numeroidusta suosituksesta, mikä osaltaan vahvistaa julkisen talouden tilaan liittyvien suositusten kytköstä väestön ikääntymiseen.

Julkisen talouden rahoitukseen ja vakauttamiseen liittyvän aihepiirin yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että siihen sisältyvät suositukset eivät koske yksiselitteisesti

eläkejärjestelmän uudistamista, vaan niihin sisältyviin suosituksiin voidaan pyrkiä vastaamaan myös muiden Suomessa toteutettavien reformien kautta. Teema yksi esiintyy yhdessä teeman kaksi kanssa vuoden 2012, 2013 ja 2014 suosituksissa, joten jos teemaa yksi ei laskettaisi osaksi eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyviä suosituksia, liittyisi joka tapauksessa vuosina 2012–2013 kaksi viidestä unionin osoittamasta suosituksesta eläkejärjestelmän uudistamiseen ainakin osittain. Vuonna 2011 eläkejärjestelmää koskevien suositusten määrä kuitenkin tippuisi kahteen viidestä suosituksesta, ja myös vuoden 2015 osalta eläkereformiin liittyvien suositusten määrä pienenesi yhteen suositukseen viidestä (vertaa taulukko 6).

Väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen -teeman puitteissa tuodaan esiin väestön ikääntymiseen liittyviä taloudellisia haasteita ja kehotetaan toteuttamaan rakenteellisia muutoksia tuottavuuden parantamiseksi ja kustannussäästöjen aikaansaamiseksi, sekä toteuttamaan vuosittain arviointeja koskien keinoja paikata väestön ikääntymisen aiheuttamaa kestävyysvajetta. Vuosien 2011–2013 suosituksissa mainitaan väestön ikääntyminen kestävyysvajeen aiheuttajana, mutta vuoden 2014 suosituksessa väestön ikääntymiskehitystä ei enää erikseen mainita kestävyysvajeen taustatekijänä tai perusteluna suositellun rakenneuudistuksen toteuttamiselle. Muilta osin teemaan sisältyvät asiat kuitenkin esiintyvät myös vuoden 2014 suosituksessa, ja niiden sijoittelu vastaa aiempien vuosien käytäntöä, joten Väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen -teeman voi katsoa esiintyvän myös vuoden 2014 suosituksessa. Vuonna 2015 väestön ikääntymiseen varautuminen rakenteellisten uudistusten avulla ei enää lukeudu unionin toimenpidesuosituksiin.

Iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden parantaminen -teeman alle sijoittuvissa suosituksissa kehotetaan Suomea toteuttamaan toimia ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen ja työllistyvyyden parantamiseksi. Iäkkäiden työllisyyden parantaminen huomioidaan vuosien 2011–2014 suosituksissa, mutta vuonna 2015 aihepiiriin liittyvää suositusta ei enää esitetä; sen sijaan vuoden 2015 suosituksessa Suomea kehotetaan hyväksymään sovittu eläkeuudistus.

Neljäs teemoista, *Varhaisen työmarkkinoilta poistumisen ehkäisy*, on aihepiiri, jonka yhteydessä Suomea kehotetaan vähentämään varhaisen työmarkkinoilta poistumisen väyliä. Teema esiintyy jokaisen vuoden suosituksissa, ja vuoden 2015 suosituksessa varhaisen työmarkkinoilta poistumisen vähentäminen on esitetty samassa virkkeessä, jossa Suomea kehotetaan toteuttamaan vuoden 2017 eläkeuudistus.

Myös viimeinen teemoista, *eläköitymisiän nosto ja eläkeiän tai –etuuksien sopeuttaminen eliniänodotteen kasvuun*, nostetaan esiin Suomen maakohtaisissa toimintasuosituksissa vuosina 2011–2014. Iäkkäiden työllisyysasteen noston tavoin sitä ei kuitenkaan enää mainita vuoden 2015 suosituksessa, jossa Suomea kehoitetaan hyväksymään kaavailtu vuoden 2017 eläkeuudistus. Tämän teeman aihepiirin lukeutuessa vuoden 2017 eläkeuudistuksen ytimeen, on alla esitetty teemaan viisi lukeutuvat kohdat jokaisen aineistoon sisältyvän vuoden suosituksesta. Lainaukset on esitetty peräkkäin, jotta eri vuosien suositusten välillä esiintyvät erot olisivat helposti havaittavissa. Sana ’suositaa’ on kirjoitettu isoilla kirjaimilla jokaisessa maakohtaisessa suosituksessa, joten kyseessä ei ole kirjoittajan tekemä korostus. Lihavoidulla fontilla korostetut kohdat ovat kuitenkin jälleen kirjoittajan lisäämiä.

”Neuvosto ... SUOSITTAA, että Suomi toteuttaa vuosina 2011–2012 toimia ... ja **harkita** lainsäädäntöön perustuvien eläkeikien ja elinajanodotteen välistä yhteyttä.” neuvosto 2011

” the Council ... HEREBY RECOMMENDS that Finland take action within the period 2012-2013 to... **Take measures** to increase the effective retirement age taking into account the improved life expectancy.” neuvosto 2012

“ Neuvosto ... SUOSITTAA, että Suomi toteuttaa lisätoimia ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi ... **nostamalla** tosiasiallista eläkkeellesiirtymisikää **sopeuttamalla** eläkkeellesiirtymisikä tai eläke-etuudet elinajanodotteen muutoksiin.” neuvosto 2013

”Neuvosto ... SUOSITTAA, että Suomi toteuttaa vuosina 2014–2015 toimia... **nostaa** tosiasiallista eläkkeellesiirtymisikää vähentämällä varhaisen työmarkkinoilta poistumisen väyliä ja **sopeuttamalla** eläkeiän tai eläke-etuudet elinajanodotteen muutoksiin.” neuvosto 2014

Neuvosto ... SUOSITTAA, että Suomi ... **hyväksyy sovitun eläkeuudistuksen** ja poistaa vähitellen varhaisen työmarkkinoilta poistumisen väyliä.” neuvosto 2015

Kuten yllä esitetyistä lainauksista käy ilmi, kiristyy unionin kanta eläkeiän nostoon myöhempien vuosien suosituksissa: Kun vuoden 2011 suosituksessa Suomea kehoitetaan harkitsemaan lainsäädäntöön perustuvien eläkeikien ja elinajanodotteen välistä yhteyttä, vuonna 2012 suosituksena on jo ryhtyä toimiin eläköitymisiän nostamiseksi. Ohjeistuksen tiukentuminen jatkuu läpi aineiston. Vuoden 2013 ja 2014 suosituksissa Suomea ohjeistetaan eläköitymisiän noston ohella sopeuttamaan eläkeikä tai eläke-etuudet

elinajanodotteen muutoksiin, ja vuoden 2015 toimenpidesuosituksissa kehoitetaan Suomea hyväksymään vuoden 2017 eläkeuudistus.

Väestön ikääntyminen, elinajanodotteen kasvu sekä tarve eläkeiän nostolle saavat kaiken kaikkiaan maakohtaisissa suosituksissa varsin paljon palstatilaa (ks. taulukko 6). Väestön ikääntymiseen ja eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyviä suosituksia esiintyy varsinaisten numeroitujen toimenpidesuositusten lisäksi jokaisena vuotena myös osioissa, joissa kommentoidaan Suomen toimittamien selvitysten sisältöä.

Huomionarvoista Suomelle osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa on myös se, että väestön hyvinvointiin liittyvät kysymykset häviävät asialistalta heti ensimmäisen eurooppalaisen ohjausjakson päättymisen jälkeen. Vuoden 2011 suosituksessa otetaan melko laajasti kantaa sosiaalisiin kysymyksiin; siinä muun muassa todetaan pitkäaikaistyöttömyyden kasvun olevan huolestuttavaa, huomioidaan sosiaalisen osallisuuden merkitys ja liitetään pitkäaikaistyöttömyyteen lisääntynyt köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski. Lisäksi vuoden 2011 suosituksessa nostetaan esille työelämän laadun sekä työntekijöiden hyvinvoinnin ja terveyden merkitys pyrkimyksissä nostaa todellista eläkeikää.

Vuonna 2012 sosiaaliset kysymykset ovat tiivistyneet mainintaan tarpeesta puuttua työttömyyteen ja talouskriisin sosiaalisiin seurauksiin ilman tarkempaa määrittelyä siitä, millä tavoin näihin ongelmiin tulisi puuttua. Lisäksi suosituksessa todetaan pitkäaikaistyöttömille ja nuorisolle suunnattujen työllistämishojelmien olevan relevantteja. Vuosina 2013 ja 2014 ainoa viittaus sosiaalisiin ongelmiin on kehoitus puuttua työttömyyteen ja talouskriisin sosiaalisiin seurauksiin, ja vuonna 2015 sosiaalisia kysymyksiä tai hyvinvointia ei sivuta suosituksessa ollenkaan. Termit *köyhyys*, *syrjäytyminen* ja *sosiaalinen osallisuus* esiintyvät ainoastaan vuoden 2011 suosituksessa.

6.2 Eri vuosien suositusten vertailua

Eläkereformiin ja eläkeiän nostoon liittyvän ohjeistuksen tiukentumisen ohella (ks. alaluku 6.1) Suomelle osoitetuista maakohtaisista suosituksista on havaittavissa EU:n harjoittaman sääntelyn syveneminen ja monipuolistuminen yleiselläkin tasolla 2010-luvun aikana. Jokaisessa tutkielman aineistoon sisältyneessä suosituksessa tuodaan esille se, että eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa toteutetussa arvioinnissa huomioidaan finanssi-, sosiaali- ja talouspoliittisen kestävyys ohella myös se, ovatko kansalliset uudistusohjelmat EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia. Vuoden 2011 suosituksessa

viitataan lisäksi kahteen osatekijään, joiden kautta unionin toimivalta vaikuttaa kansallisiin politiikkoihin. Ensimmäistä näistä vaikutusmenetelmistä edustavat EU:n niin sanotut yhdenmetyt suuntaviivat, jotka jäsenvaltioita on kehoitettu huomioimaan talous- ja työllisyyspolitiikassa sekä sisällyttämään ohjausjakson puitteissa toimitettaviin vuotuisiin vakaus- ja uudistusohjelmiin. Toinen vuoden 2011 suosituksessa mainittu Suomea velvoittava tekijä on Euro Plus -sopimus, johon Suomi muiden euromaiden ja muutaman EU:n ulkopuolisen maan kanssa on sitoutunut. Euro Plus-sopimus solmittiin vuoden 2011 keväällä, ja se sitoo jäsenensä aiempaa tiukempiin talouspoliittisiin tavoitteisiin (Alanko ym. 2015, 17).

Vuonna 2012 maakohtaisissa suosituksissa viitataan ensimmäisen kerran vakaus- ja kasvusopimukseen, joka esiintyy jatkossa myös vuosien 2013–2015 suosituksissa useaan otteeseen. Vakaus- ja kasvusopimus on vuonna 1997 hyväksytty kaikkia jäsenmaita koskeva julkilausuma, jonka puitteissa julkinen velka ei saa ylittää 60 prosenttia BKT:sta eikä julkisen talouden alijäämä kolmea prosenttia BKT:sta (Euroopan komissio 2015c). Vuoden 2013 suosituksessa unionin koordinoitikeinojen näkökulmasta uutta kahteen aiempaan raporttiin verrattuna on se, että siinä viitataan neuvoston oikeuteen antaa erityisiä suosituksia niille jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro. Suomen kuuluessa euroalueeseen on myös suosituksen mukaan varmistettava, että kyseiset suositukset pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti. Tämä käytäntö on Euro Plus -sopimuksen ohella jo toinen maakohtaisissa suosituksissa esiintyvä maininta siitä, että rahaliitto EMU:uun kuuluville euroalueen maille EU:n harjoittama talouskuri on muita jäsenvaltioita tiukempaa. Eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisältyvät sakko- ja muut sanktiokäytännöt koskevatkin ainoastaan euromaita (European Commission 2016a).

Vuoden 2014 maakohtaisessa suosituksessa ei viitata uusiin jäsenvaltioiden harjoittaman politiikan koordinoitimekanismeihin, mutta vakaus- ja kasvusopimus huomioidaan siinä useaan otteeseen. Tutkielman aineiston tuoreimmassa, vuonna 2015 julkaistussa suosituksessa mainitaan ensimmäistä kertaa komission julkaisema maaraportti, jossa tarkastellaan jo toteutettuja rakenteellisia uudistuksia sekä makrotalouden yleistä tilaa. Maaraportteja hyödynnetään myös taustaselvityksinä maakohtaisia suosituksia laadittaessa (Alanko ym. 2015). Euroopan komission (2016) mukaan maaraportit ovat EU-ohjausjaksoon kuuluva talouspoliittinen väline, jolla voidaan seurata uudistuksia sekä ottaa ajoissa esiin haasteet, joihin jäsenvaltioiden olisi vastattava.

Poikkeavaa vuoden 2015 suosituksessa on aiempiin vuosiin verrattuna myös se, että siihen sisältyy huomautuksia julkisen talouden alijäämästä, joka ylittää vakaus- ja kasvusopimuksen määrittämät kriteerit. Suosituksessa myös todetaan vaarana olevan, että Suomi ei noudata sopimuksen määräyksiä. Alla on esitetty katkelma vuoden 2015 maakohtaisesta suosituksesta, jossa käsitellään EU-sopimusten velvoitteista tapahtuneita poikkeamia.

”Vuoden 2014 heikentymisen jälkeen on tapahtunut toinen poikkeama ennalta ehkäisevän osion mukaisesti vuonna 2015 edellytetyistä rakenteellisista toimista. Odotettavissa on, että menojen kasvulle asetettu vertailuarvo saavutetaan selvästi vuonna 2015. Siten voi olla **vaarana**, että keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi **vuosina 2014–2015 edellytetyistä sopeutuksesta poiketaan huomattavasti**. Tätä **on arvioitava** uudelleen jälkikäteen. Ottaen huomioon uuden hallituksen ilmoittamat toimet **on olemassa vaara**, että vaatimuksesta poiketaan jonkin verran vuonna 2016. Siksi tarvitaan lisätoimenpiteitä edellytettyjen rakenteellisten sopeutusten toteuttamiseksi. Neuvosto katsoo vakausohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2015 talousennusteen sekä uuden hallituksen 27 päivänä toukokuuta 2015 esittämien vakauttamistoimien arvioinnin perusteella **olevan vaarana**, että Suomi ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen **määräyksiä**.” neuvosto 2015

Vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeamia käsittelevä osio on kieliasultaan tiukkaa, mikä omalta osaltaan korostaa unionin toimivaltaa talouspolitiikan kentällä. Termi *vaara* esiintyy yhden kappaleen sisällä kolmeen otteeseen. Retorisesti *vaara* on voimakas termi, joka viestittää jostain konkreettisesta uhasta, jolla on selkeitä negatiivisia seurauksia. Vastaavasti julkisen talouden alijäämän yhteydessä puhutaan vakaus- ja kasvusopimuksen *määräyksistä*, kun aiempien vuosien suosituksissa niistä käytetään termiä *sitoumukset* tai kriteerit. Tekstiosiossa esiintyy myös käskymuoto *on arvioitava*.

Maakohtaisista suosituksista esiin nouseva unionin määräysvallan tiukentuminen näkyy myös kohdissa, joissa kuvataan suositusten taustalla olevan komission selvitystyön laajuutta. Alla on esitetty lainaus jokaisen aineistoon sisältyneen vuoden suosituksen osiosta, jossa kerrotaan mihin dokumentteihin ja tietoihin kyseisen vuoden suositus perustuu. Aineistolainaukset on jälleen esitetty peräkkäin, jotta eri vuosien välillä esiintyvät erot olisivat helposti seurattavissa.

”Komissio on arvioinut vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman, **ottaen huomioon niiden merkityksen Suomen finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta, sekä sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia**, koska EU:n talouden yleistä ohjausta ja hallintaa on tarpeen tehostaa.” neuvosto 2011

”In the context of the European Semester, the Commission has carried out **a comprehensive analysis** of Finland's economic policy. It has assessed the Stability Programme and the National Reform Programme, **and presented an in-depth review**. It has taken into account **not only** their relevance for sustainable fiscal and socio-economic policy in Finland but also their compliance with EU rules and guidance, given the need to reinforce the overall economic governance of the Union by providing EU-level input into future national decisions.” neuvosto 2012

”Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana analysoinut **kattavasti** Suomen talouspolitiikkaa. Se on arvioinut vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman ja esittänyt **perusteellisen tarkastelun**. Se on ottanut huomioon **ei vain** niiden merkityksen finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.” neuvosto 2013

”Komissio... katsoi, että **Suomi kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu**. Se on ottanut huomioon **ei vain** niiden merkityksen Suomen finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin” neuvosto 2014

”Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt **kattavan analyysin Suomen talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2015 maaraportissa**. Se on arvioinut myös vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä **jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Suomelle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi**. Se on ottanut huomioon **ei vain** niiden merkityksen Suomen finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Komissio... katsoi, että Suomi kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu... **Komissio julkaisi 26 päivänä helmikuuta 2015 Suomea koskevan vuoden 2015 maaraportin. Siinä arvioitiin Suomen edistymistä ... maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Suomeen sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osiota.**” neuvosto 2015

Kun vuoden 2011 selvityksessä todetaan komission arvioineen Suomen toimittaman vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman, vuodesta 2012 eteenpäin on lisäksi arvioitu kattavasti Suomen talouspolitiikkaa, ja vuonna 2013 mainitaan ensimmäisen kerran komission tuottama perusteellinen tarkastelu. Vuonna 2014 korostetaan Suomen kuuluvan niiden jäsenvaltioiden joukkoon, joiden kohdalla perusteellinen tarkastelu on tarpeellinen ja vuoden 2015 suositukseen on lisätty maininta maaraportista sekä vakaus- ja

kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion soveltamisesta. Lisäksi vuoden 2011 jälkeen sanamuotoja on muutettu EU:n sääntöjen ja ohjeiden huomioon ottaen niin, että kyseiset kohdat myöhemmissä suosituksissa korostavat EU:n sääntöjen noudattamisen ensisijaisuutta suhteessa kansallisen finanssi- sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyysparantamiseen.

Sekä EU:n harjoittaman valvonnan syveneminen että koordinoitimenetelmien monipuolistuminen ovat havaittavissa sillä viisivuotiskaudella, jonka tutkielman aineisto kattaa. Eurooppa 2020 -strategian puitteissa lanseerattu eurooppalainen ohjausjakso edustaa jo itsessään uudenlaista talouden koordinoinnin menetelmää Euroopan unionin piirissä, ja lisäksi ohjausjakson yhteydessä on kehitetty matkan varrella uusia hallinnan menetelmiä, jotka vahvistavat unionin toimivaltaa politiikan kovaan ytimeen lukeutuvan talouspolitiikan kentällä. Kuten maakohtaisissa suosituksissakin todetaan, eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisältyvä koordinointi ei kuitenkaan kosketa pelkästään talous- ja finanssipolitiikkaa, vaan sillä on vaikutuksia myös Suomen kansalliseen sosiaalipolitiikkaan.

7 ELÄKEUUDISTUKSEN SUHDE EU-OHJEISTUKSEEN

Luvussa seitsemän käsittelen vuoden 2017 eläkeuudistusta EU-ohjeistuksen näkökulmasta. Aloitan luvun vertaamalla alaluvussa 7.1 Euroopan komission yleisiä eläkkeitä koskevia ohjeistuksia maakohtaisten suositusten kautta Suomelle osoitettuihin suosituksiin. Alaluvussa 7.2 perehdyn siihen, missä määrin vuoden 2017 eläkeuudistus on yhteneväinen EU:n eläkejärjestelmiä koskevien suositusten kanssa. Lopuksi käyn läpi alaluvussa 7.3 sitä, millä tavoin Suomen hallitus reagoi vuonna 2012 komission julkaisemaan valkoiseen kirjaan eläkkeistä, sekä millaisia eläkejärjestelmän uudistamista koskevia linjauksia tuolloinen valtiovalta määritteli.

7.1 EU:n yleisten ja Suomelle kohdennettujen suositusten yhdenmukaisuus

Unionin yleinen eläkejärjestelmiä koskeva ohjeistus on esitelty tarkemmin alaluvussa 5.2, ja Suomelle osoitettuihin maakohtaisiin suosituksiin sisältyviä eläkejärjestelmää koskevia suosituksia on käsitelty alaluvussa 6.1. Alla olevassa taulukossa 7 on esitetty tiivistetysti sekä yleisen tason että Suomelle räätälöidyt suositukset. Komission valkoisessa kirjassa esitetyt yleisen tason suositukset ovat taulukossa samassa muodossa kuin ne on esitetty alaluvussa 5.2, mutta ne on luetteloidu aiemmasta esitystavasta poiketen numeroiden avulla, jotta taulukon ulkoasu olisi tyyliltään yhtenäinen.

Suomelle osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa esiintyvistä eläkejärjestelmää koskevista suosituksista on jätetty pois alaluvussa 6.1 esitellyistä teemoista kaksi ensimmäistä; *Julkisen talouden rahoitus ja vakauttaminen* ja *Väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen*. Nämä teemat eivät ole varsinaisia toimenpidesuosituksia eläkejärjestelmän uudistamiseksi, vaan niiden voi ennemminkin tulkita olevan kehotuksia uudistaa eläkejärjestelmää: Julkisen talouden vakauttaminen ja rahoituksen turvaaminen vaativat toimia julkisten menojen karsimiseksi, ja eläkejärjestelmä muodostaa yhden keskeisen julkisen talouden menoerän. Vastaavasti väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin kehoitetaan vastaamaan toteuttamalla rakenteellisia muutoksia, joita eläkeuudistus jo itsessään edustaa.

Lisäksi taulukossa 7 viimeinen eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyvistä maakohtaisissa suosituksissa esiintyvistä teemoista, *Eläköitymisiän nosto ja eläkeiän tai –etuuksien sopeuttaminen eliniänodotteen kasvuun*, on jaettu kahdeksi erilliseksi toimenpidesuosituksiksi 1. Eläkeikä tai -etuudet tulee sopeuttaa eliniänodotteen kasvuun ja 4. Eläköitymisikää tulee nostaa. Taulukossa 7 maakohtaisissa suosituksissa esiintyvän ohjeistuksen järjestystä on muutettu, jotta suositusten sisällön vertailu olisi sujuvampaa. Suositusten esitysjärjestys on sinällään merkityksetön, sillä niin valkoisessa kirjassa kuin maakohtaisissa suosituksissakaan ei tuoda esille, että suositukset olisi esitetty tärkeysjärjestyksessä. Taulukossa 7 EU:n yleisellä tasolla ja maakohtaisissa suosituksissa esiintyvät yhteneväiset suositukset on lihavoitu.

Taulukko 7. Euroopan komission yleiset eläkejärjestelmiä koskevat suositukset sekä EU:n Suomelle osoittamat eläkeuudistukseen liittyvät maakohtaiset suositukset.

Komission yleinen ohjeistus	Suomelle osoitettu ohjeistus
1. Eläkeikä tulee liittää elinajanodotteen kasvuun	1. Eläkeikä tai –etuudet tulee sopeuttaa eliniänodotteen kasvuun
2. Varhaiseläkkeelle pääsyä ja muuta työelämästä varhain poistumista tulee rajoittaa	2. Varhaista työmarkkinoilta poistumista tulee ehkäistä
3. Pidempää työelämää tulee tukea elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien parantamisen kautta	3. Iäkkäiden työntekijöiden työllisyyttä tulee parantaa
4. Naisten ja miesten eläkeikä tulee yhtenäistää	4. Eläköitymisikää tulee nostaa
5. Eläketulojen yhtenäistämiseen tähtäviä yksityisiä lisäeläkejärjestelyjä tulee tukea	

Kuten taulukosta 7 ilmenee, sekä yleisen tason että Suomelle kohdennetuissa suosituksissa kehoitetaan ensinnäkin liittämään eläkeikä elinajanodotteen kasvuun, sekä toiseksi

ehkäisemään varhaista työelämästä poistumista. Suomelle kohdennetussa ohjeistuksessa tosin annetaan vaihtoehtoisiksi liittää joko eläkeikä tai eläke-etuudet elinajanodotteeseen. Eläkeiän tai -etuuksien liittämistä elinikään koskeva suositus on kuitenkin siinä mielessä ristiriitainen, että Suomessa päätettiin jo vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä sitoa eläke-etuudet elinajanodotteeseen, ja päätös konkretisoitui vuonna 2009 käyttöönotetun elinaikakertoimen myötä (ks. alaluku 2.3). Myös unioni on huomioinut elinaikakertoimen käyttöönoton, ja vuoden 2014 maakohtaisessa suosituksessa todetaan hiljattain käyttöön otetun elinaikakertoimen vaikuttavan eläkkeellejäämiskäytäntöihin vain vähän. Vaikka unioni on noteerannut elinaikakertoimen lanseerauksen, puhutaan suosituksissa ainoastaan eläkeiän tai -etuuksien sitomisesta elinajanodotteeseen, pelkän eläkeiän sitomisen tai eläke-etuuksien vahvemman sitomisen sijaan.

Kahta ensimmäistä taulukossa 7 esitettyä kohtaa lukuun ottamatta unionin yleinen ja Suomelle räätälöity eläkejärjestelmiä koskeva ohjeistus ei ole yhteneväistä. Yleisellä tasolla kehotetaan tukemaan elinikäisen oppimisen kautta pidempää työelämää, kun taas Suomea kehotetaan parantamaan iäkkäiden työllisyyttä. Elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien parantaminen saa Suomelle osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa varsin vähän huomiota; elinikäinen oppiminen mainitaan ainoastaan vuoden 2011 suosituksessa, jossa muun muassa toimenpidesuosituksissa kehotetaan parantamaan iäkkäämpien työntekijöiden osallistumista elinikäiseen oppimiseen.

Komission yleisesti kaikkia jäsenmaita koskevissa suosituksissa kehotetaan myös yhtenäistämään naisten ja miesten eläkeiät sekä tukemaan yksityisten lisäeläkejärjestelmien kehittämistä. Sukupuolten välisen yhdenmukaisuuden huomiotta jättäminen maakohtaisissa suosituksissa on ilmeistä vanhuuseläkeiän ollessa Suomessa kummallekin sukupuolelle sama. Mielenkiintoista kuitenkin on, että unioni ei kehoita Suomea maakohtaisissa suosituksissaan vahvistamaan lisäeläkejärjestelmien asemaa lakisääteisen eläkejärjestelmän rinnalla. Valkoisessa kirjassa lisäeläkesäästöjärjestelyjen kehittäminen saa huomattavaa painoarvoa, ja lisäeläkesäästöjen katsotaankin olevan oleellinen osa riittävää eläketurvaa tulevaisuudessa. Valkoisessa kirjassa lisäeläkesäästöihin määritellään kuuluvaksi ammatilliset lisäeläkkeet ja yksilölliset eläkejärjestelyt, henkivakuutukset sekä muut varojen kartuttamismuodot, joita voidaan käyttää elintason ylläpitämiseen eläkkeelle siirtymisen jälkeen (Euroopan komissio 2012, 6). Määritelmän perusteella komission voi todeta viittaavan lisäeläkejärjestelmillä sekä toisen että kolmannen pilarin järjestelmiin.

Lisäksi Suomelle osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa yleisistä ohjeistuksista poikkeavaa on se, että maakohtaisissa suosituksissa nostetaan erikseen esiin eläköitymisiin kohottaminen. Kehotuksessa ei kuitenkaan siinä mielessä ole mitään unionin yleisestä linjasta poikkeavaa, että useiden unionin yleisen tason suositusten tarkoituksena voi katsoa olevan juuri eläkkeellesiirtymisiin kohottaminen. Summauksena voikin todeta unionin yleisen ja Suomelle osoitetun eläkejärjestelmiä koskevan ohjeistuksen keskeisimmän eron olevan se, että yleisissä suosituksissa laajasti huomioitu lisäeläkejärjestelmien kehittäminen on jätetty kokonaan pois Suomen maakohtaisista suosituksista, vaikka lisäeläkesäästöjen osuus eläketurvasta jää Suomessa erittäin pieneksi.

7.2 Eläkeuudistuksen sisällön vertailu EU-ohjeistukseen

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältöä on kuvattu alaluvussa 2.2. Jo päällisin puolin tarkasteltuna voi todeta uudistuksen sisältävän monilta osin yhteneväisyyksiä unionin eläkepoliittisten linjausten kanssa. Tarvetta eläkeuudistukselle perustellaan elinajanodotteen aiempia arvioita nopeammalla kasvulla, julkisen talouden epätasapainotilalla, yksityisten alojen työeläkemaksuihin kohdistuvilla nousupaineilla sekä tarpeella vahvistaa myös julkisen puolen eläkkeiden rahoitus (HE 16/2015 vp.). Perustelut eläkeuudistuksen tarpeellisuudesta muistuttavat siis pitkälti unionin linjauksia. Alla olevassa taulukossa 8 on listattu eläkeuudistuksen sisältämät keskeiset muutokset, sekä esitetty mitkä uudistuksista vastaavat EU-tason suosituksia.

Taulukko 8. Vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö ja sisällön vastaavuus EU:n laatimien suositusten kanssa.

Eläkeuudistukseen sisältyvät muutokset	Yleinen ohjeistus	Maakohtainen ohjeistus
1. Vanhuuseläkeikä nostetaan portaattain 65 ikävuoteen		X
2. Eläkeikä kytketään elinajanodotteeseen vuodesta 2030 alkaen	X	X
3. Eläkkeen lykkäyskorotus kannustaa jatkamaan pidempään työssä		X
4. Tavoite-eläkeikä määritellään viisi vuotta ennen vanhuuseläkeiän alarajaa		X
5. Eläkettä alkaa kertyä 17 vuoden iästä alkaen		
6. Osa-aikaeläke korvataan osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä, jonka ikäraja nousee 62:een vuonna 2025	X	X
7. Uusi eläkelaji, työuraeläke, voidaan myöntää 63-vuotiaalle vähintään 38 vuotta rasittavassa ja kuluttavassa työssä työskennelleelle		

Lähde: Eläkeuudistus.fi 2016

Taulukosta käy ilmi, että viisi seitsemästä eläkeuudistukseen sisältyneestä uudistuksesta ovat yhdenmukaisia unionin Suomelle osoittamien maakohtaisten suositusten kanssa. Vanhuseläkeiän nosto, eläkkeen lykkäyskorotus ja tavoite-eläkeiän määrittelemineen vastaavat unionin suositusta kohottaa eläköitymisikää. Eläkeiän kytkemistä elinajanodotteeseen on suoraan suositeltu maakohtaisissa suosituksissa. Osa-aikaeläkkeen korvaamisen osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä voi puolestaan katsoa liittyvän varhaisen työmarkkinoilta poistumisen ehkäisyyn, sillä ensinnäkin kyseiseen uudistukseen sisältyy myöhemmin toteutettava ikärajan nosto vuodelle ja toiseksi osittainen varhennettu vanhuuseläke leikkaa myöhempää vanhuuseläkettä, minkä voi odottaa vähentävän osa-aikaiselle eläkkeelle siirtymisen houkuttelevuutta.

Taulukon 8 osalta on syytä huomioida, että siinä esitetyt vastaavuudet EU:n suositusten kanssa ovat osittain tulkinnan varaisia, ja erityisesti komission yleisen ohjeistuksen ja eläkeuudistuksen väliset sidokset eivät ole yksiselitteisiä. Komission yleiseen eläkejärjestelmiä koskevaan ohjeistukseen sisältyy suositus sitoa eläkeikä elinajanodotteeseen, ja tältä osin yleisen ohjeistuksen ja eläkeuudistuksen sisällön välinen yhteys on selkeä. Lisäksi osittaisen varhennetun eläkkeen varhaisen eläköitymisen väyliä heikentävän vaikutuksen voi katsoa olevan yhteneväinen unionin yleisen varhaiseläkkeelle pääsyn ja muun työelämästä varhain poistumisen rajoittamista koskevan suosituksen kanssa. Vanhuuseläkeiän noston, lykkäyskorotuksen lanseerauksen ja tavoite-eläkeiän määrittelemisen osalta on syytä ottaa huomioon, että yleisellä tasolla komission eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan sävy on vahvasti työurien pidentämiseen kannustava, ja tästä näkökulmasta edellä mainitut kolme eläkeuudistukseen sisältynyttä muutosta ovat yhdenmukaisia unionin yleisen ohjeistuksen kanssa. Valkoisessa kirjassa esitetyissä viidessä toimenpidesuosituksessa a–e (ks. taulukko 4, luku 5.2) kuitenkin kehoitetaan tukemaan pidempää työelämää elinikäisen oppimisen kehittämisen kautta, ja lisäksi muualla kirjassa korostetaan työurien pidentämisen yhteydessä erityisesti terveyteen, työpaikkaan ja työllistymiseen liittyviä toimenpiteitä, ja näistä syistä en katso taulukossa 8 esitettyjen eläkeuudistuksen kohtien 1, 3 ja 4 olevan suoraan yhteneväisiä unionin yleisen eläkkeitä koskevan ohjeistuksen kanssa.

7.3 Suomen valtiovallan linjauksia unionin valkoisesta kirjasta

Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2012 valkoisen kirjan eläkkeistä (ks. luku 5), ja saman vuoden huhtikuussa EU-jäsenyyteen liittyvän kansallisen politiikan valmistelua käsittelevä suuri valiokunta pyysi sosiaali- ja terveysvaliokunnalta lausuntoa EU:n

valkoisesta kirjasta mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Kyseessä oli niin sanottu E-asia eli perustuslain 97 §:n mukainen valtioneuvoston selvitys, joka voi tulla vireille joko valtioneuvoston, suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan aloitteesta. E-asioissa käsittelystä vastaava valiokunta voi pyytää lausuntoja muilta valiokunnilta, joiden erityisalueeseen esitys liittyy. Erikoisvaliokuntien E-asioissa antamat lausunnot lähetetään yleensä tiedoksi valtioneuvostolle. (Eduskunta.fi, 2006.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa esitetään valiokunnan kannanotto komission valkoiseen kirjaan eläkkeistä, sekä lisäksi valtioneuvoston (Jyrki Kataisen hallitus) selvitys asiasta sekä Työeläkevakuuttajat TELA ry:n, SAK ry:n ja STTK ry:n lausunnot komission valkoisen kirjan sisällöstä. Kannanotoissa huomioitiin erityisesti viisi teemaa, jotka olen nimennyt seuraavasti: 1. Valkoisen kirjan ajankohtaisuus ja eläkkeiden taloudellinen kestävyys, 2. Eläkepolitiikan harmonisointi unionin alueella, 3. Eläketurvan järjestäminen Suomessa, 4. Lisäeläketurvan tarpeellisuus ja 5. Sukupuolten välinen tasa-arvo eläketurvassa. Lisäksi joissain kannanotoissa esiintyi viitauksia EU:n talouspoliittisen ohjauksen puitteissa Suomelle annettuihin suosituksiin, tutkijoiden eläketurvaan ja yksilöiden eläketurvan läpinäkyvyyteen. Käsittelen tässä luvussa sitä, miten Jyrki Kataisen hallitus vuonna 2012 kommentoi komission eläkejärjestelmiä koskevan valkoisen kirjan linjauksia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon sisältyvä valtioneuvoston selvitys alkaa lyhyellä yhteenvedolla valkoisen kirjan keskeisestä sisällöstä. Tämän jälkeen summataan vuonna 2011 eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa Suomelle osoitetun maakohtaisen suosituksen eläkejärjestelmää koskevat suositukset. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa käsitellyistä viidestä teemasta ensimmäiseen, *valkoisen kirjan ajankohtaisuus ja eläkkeiden taloudellinen kestävyys*, valtioneuvoston selvityksessä viitataan kahteen otteeseen. Ensinnäkin siinä todetaan kirjan olevan tervetullut, kannatettava ja lähestymistavaltaan kokonaisvaltainen, sekä todetaan kirjan mahdollistavan eläkkeisiin liittyvän konsensuksen saavuttamisen jäsenmaiden ja komission välillä. Toiseksi selvityksessä todetaan komission esiintuoman tarpeen eläkejärjestelmien uudistamiselle olevan ajankohtainen, kun otetaan huomioon eliniän odotettu nousu.

Toinen teemoista, *eläkepolitiikan harmonisointi unionin alueella*, esiintyy myös valtioneuvoston selvityksessä kahteen otteeseen. Ensimmäisen kerran tuodaan esille eläketurvan tason, rakenteen ja toteuttamistavan olevan kysymyksiä, jotka lukeutuvat jäsenvaltioiden toimivallan alle. Toisen kerran teemaan viitataan toteamalla, että

vakaussopimuksen puitteissa EU:lla on julkisen talouden kestävyys saralla toimivaltaa, mutta asetettujen tavoitteiden toteuttamistapa on kuitenkin kansallisesti päätettävissä.

Eläketurvan järjestäminen Suomessa -teemaa käsitellään selvityksessä kolmessa kohdassa, joskin osa näistä osioista viittaa myös toisiin teemoihin kuten lisäeläketurvan tarpeellisuuteen. Valtioneuvoston mukaan a) eläkejärjestelmiä on uudistettava, b) työuria on pidennettävä kestävä ja riittävän eläketurvan takaamiseksi sekä c) riittävä eläketurva on jatkossakin taattava ensisijaisesti lakisääteisen eläketurvan kautta.

Neljänteen teemoista, *lisäeläketurvan tarpeellisuuteen*, otetaan kantaa tekstissä vain yhdessä osiossa. Siinä todetaan työnantaja- ja toimialakohtaisilla eläkejärjestelyillä olevan Suomessa suhteellisen pieni merkitys kokonaiseläketurvan kannalta verrattuna useisiin muihin EU:n jäsenvaltioihin. Lakisääteisen eläketurvan tulee jatkossakin ensisijaisesti taata kansalaisten riittävä eläketurva, ja muiden täydentävien järjestelmien edistämistä tulee arvioida erityisellä huolella.

Myös viidettä teemaa, *sukupuolten tasa-arvo eläketurvassa*, käsitellään selvityksessä vain kerran. Aihepiirin tiimoilta todetaan, että kuten valkoisessa kirjassa tuodaan esille, ovat sukupuolten tasa-arvo ja miesten ja naisten välisen eläketason eron vähentäminen tärkeitä tavoitteita. Valtioneuvoston mukaan näihin kysymyksiin ei pystytä vastaamaan Suomessa niinkään eläkejärjestelmän sisällä, vaan sukupuolten tasa-arvoista eläketurvaa voidaan edistää ennen kaikkea naisten ja miesten tasapuolisten työllisyysmahdollisuuksien ja samapalkkaisuustavoitteiden kautta. Parin asiantuntijalausunnon sisällöstä poiketen kannanottoja tutkijoiden eläketurvaan ja yksilöiden eläketurvan läpinäkyvyyteen liittyviin kysymyksiin ei valtioneuvoston selvityksessä esiinny.

En esitä tässä luvussa jokaisesta teemasta aineistolainausta, sillä valtioneuvoston selvityksen osuus sosiaali- ja terveystalouden lausunnosta on varsin pieni, kaiken kaikkiaan se on vain reilun sivun mittainen. Koska selvitys ei ole pitkä, on sen keskeinen sisältö helposti kuvailtavissa. Lisäksi useaan teemaan viitataan tekstissä vain kerran ja yksi virke saattaa liittyä useisiin teemoihin, ja tällöin aineistolainauksen esittäminen jokaisesta teemasta toisi tekstiin turhaa päällekkäisyyttä. Alla on kuitenkin esitetty yksi lainaus valtioneuvoston selvityksestä, jotta tekstin tyyli tulisi ilmi. Tekstinosa on näyte *valkoisen kirjan ajankohtaisuus ja eläkkeiden taloudellinen kestävyys* -teeman käsittelystä valtioneuvoston selvityksessä, ja lisäksi tämän aihepiirin sisällä esiintyy teemaan kaksi *eläkepolitiikan harmonisointi unionin alueella* viittaava lause, jonka olen lihavoinut

lainauksessa. Valitsin tämän kohdan tekstistä lainaukseksi muun muassa siitä syystä, että teemoihin yksi ja kaksi viitataan selvityksessä useammin kuin kerran, jolloin aineistolainauksen avulla näiden teemojen sisältöä saadaan monipuolisemmin kuvatuksi.

”Suomi pitää tervetulleena Euroopan komission valkoista kirjaa eläkkeistä. Suomi katsoo, että valittu kokonaisvaltainen lähestymistapa on kannatettava ja että kirjassa on kattavasti arvioitu niitä yhteisiä haasteita, joihin Euroopan unionissa on vastattava eläketurvajärjestelmien kestävyys- ja eläkkeiden riittävyyden turvaamiseksi. **Suomi tähdentää, että eläketurvan rakenteesta, turvan tasosta ja toteuttamistavasta päättäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.** Suomi katsoo, että valkoinen kirja kuitenkin tarjoaa oivan tilaisuuden saavuttaa jäsenmaiden ja komission välillä konsensus toimintasuunnitelmasta riittäville, turvatuille ja kestäville eläkkeille.” StVM 2012

Toinen syy valita tämä osio lainaukseksi aineistosta liittyy siihen, että kohta ilmentää hyvin sitä, miten valtioneuvoston selvityksessä laajalti suhtaudutaan myönteisesti valkoiseen kirjaan sekä korostetaan Suomen yhtyvän moniin kirjassa esitettyihin argumentteihin. Valtioneuvoston selvityksen noin vajaan sivun mittaisesta valkoisen kirjan sisältöä käsittelevästä osiosta on löydettävissä yhteensä seitsemän kohtaa, joissa joko annetaan kiitosta valkoiselle kirjalle tai todetaan Suomen yhtyvän kirjassa esitettyyn komission kantaan. Valkoisen kirjan sisällön kanssa vastakkaiseksi puolestaan on tulkittavissa ne kaksi *eläkepolitiikan harmonisointi unionin alueella* -teemaan lukeutuvaa kohtaa, joissa korostetaan eläketurvan järjestämiseen liittyvien kysymysten kuuluvan kansallisen määräysvallan piiriin. Lisäksi *lisäeläketurvan tarpeellisuuden* osalta todetaan, että muiden lakisääteistä ensimmäistä pilaria täydentävien eläketurvajärjestelmien edistämistä tulee arvioida erityisellä huolella.

Sukupuolten tasa-arvoon eläketurvassa liittyvä huomautus siitä, että Suomessa eläketurvan tasoon liittyvät sukupuolikysymykset eivät ole ratkaistavissa eläkejärjestelmän rakenteiden kautta, voisi myös olla tulkittavissa vastakkaiseksi näkemykseksi komission valkoisen kirjan kanssa. Toisaalta kuitenkin tasa-arvokysymysten kohdalla kyse on ehkä ennemminkin siitä, että valtioneuvosto toteaa Suomen yhteiskunnan rakenteiden olevan sellaiset, että sukupuolten välillä esiintyvät erot eläkkeiden suuruudessa eivät ole hävitettävissä eläkejärjestelmän kautta. Toisin kuin sekä kansallisen määräysvallan säilyttämiseen eläkepolitiikassa että lisäeläkejärjestelmien rakentamiseen liittyvissä kysymyksissä, ei sukupuolten eläketurvan tasa-arvoon liittyvien epäkohtien ratkaisutavoissa siis ole kysymys lähtökohtaisesti vastakkaisesta näkemyksestä unionin linjauksiin nähden. Eräänlaiseksi kritiikiksi valkoisen kirjan sisältämää ohjeistusta kohtaan

on kuitenkin ehkä tulkittavissa siinä kerran esitetty muistutus siitä, että unionin jäsenmaiden väliset erot ovat usean valkoisessa kirjassa esiin nostetun asian suhteen huomattavat.

Valtioneuvoston selvityksessä esitetyistä valkoisen kirjan linjausten kanssa vastakkaisista näkemyksistä huolimatta selvityksessä kirjaa kiitellään useammin kuin sitä kritisoidaan, ja teksti on myös muotoiltu niin, että ainakin nopeasti luettuna siitä välittyy ennemminkin positiivinen kuin negatiivinen suhtautuminen komission eläkejärjestelmiä koskeviin linjauksiin. Valtioneuvoston linjauksissa tuodaan kuitenkin selkeästi esille, että Suomen hallituksen näkemyksen mukaan ensinnäkin määräysvalta eläkkeisiin liittyvissä kysymyksissä tulee säilyttää jäsenvaltioilla, ja toiseksi Suomen eläkejärjestelmän tulee jatkossakin pääsääntöisesti rakentua lakisääteisen ja julkisen ensimmäisen pilarin eläketurvan varaan.

Huomion arvoista myös on, että vaikka valtioneuvoston selvityksessä arvioidaan komission valkoisen kirjan sisältämiä yleisiä eläkejärjestelmiä koskevia ohjeistuksia, huomioidaan selvityksessä myös sekä unionin talouspolitiikan koordinointi että maakohtaisen suosituksen eläkejärjestelmää koskeva ohjeistus. Vuoden 2011 maakohtaisen suosituksen (vuoden 2012 suositusta ei vielä tuolloin oltu ehditty julkaista) eläkejärjestelmiä koskevat osuudet on lueteltu selvityksessä, ja lisäksi valtioneuvoston selvityksessä todetaan unionilla olevan julkisen talouden kestävyys saralla toimivaltaa, joskin asetettujen tavoitteiden toteuttamistavan valinnan todetaan olevan kansallisesti päätettävissä. EU:n uudistuneen talouspoliittisen koordinoinnin huomioiminen unionin eläkepoliittisia linjauksia käsittelevän selvityksen yhteydessä kuvastaakin osaltaan sitä, että jo eurooppalaisen ohjausjakson alkuvaiheessa uuden talouspolitiikan valvonnan järjestelmän vaikutus talouspolitiikan ohella myös muihin politiikan sektoreihin oli ilmeinen.

8 YHTEENVETO

Lähdin tutkimaan Euroopan unionin eläkepoliittisia linjauksia sekä sitä, miten nämä linjaukset mahdollisesti näkyvät tänä vuonna Suomessa voimaan astuneen eläkeuudistuksen toteutumisessa ja sisällössä. Unionin toimivalta eläkepolitiikassa ei ole yksiselitteinen asia. Euroopan integraatiota käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa todetaan eläkepolitiikan kuuluvan jäsenvaltioiden määräysvallan piiriin, mutta yhtäältä tuodaan myös esille unionin lisänneen viime aikoina eläkejärjestelmiä koskevaa koordinointia erilaisten epäsuorien vaikutuskeinojen kautta (Bomberg ym. 2012, 105–119).

Suomen osalta tilanteeseen mahdollisesti vaikuttaa myös jäsenneuvottelujen aikana neuvoteltu poikkeama, jonka kautta lakisääteisen eläkejärjestelmän kehittäminen on pyritty säilyttämään Suomen rajojen sisäpuolella (ks. alaluku 3.2).

Yhteenvedon luvun rakenne koostuu kolmesta alaluvusta. Alaluvussa 8.1 kertaan tiivistetysti tutkimuksen keskeiset tulokset, sekä pohdin niiden yhteiskunnallista merkitystä ja suhdetta aihepiiriä koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Seuraavassa alaluvussa käsittelen tutkimuksen luotettavuuteen liittyviä kysymyksiä, aihepiiriin ajankohtaisuutta sekä tutkielman pohjalta noussutta tarvetta jatkotutkimukselle. Viimeisessä alaluvussa 8.3 pohdin tutkielman tuloksia lyhyesti suomalaisen hyvinvointivaltion kontekstissa.

8.1 Johtopäätökset

Tutkimukseni perusteella Euroopan unionilla on vahva halu lisätä vaikutusvaltaansa perinteisesti kansallisen päätösvallan alle lukeutuvassa eläkepolitiikassa, ja tältä osin tutkimustulokset vastaavatkin unionia koskevassa kirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä (ks. alaluku 3.2). Tutkimusta EU-jäsenyyden vaikutuksista suomalaiseen eläkejärjestelmään on olemassa varsin vähän, ja yhtenä tämän tutkielman tarkoituksena onkin ollut tuottaa tietoa niistä mekanismeista, joilla unioni Suomen eläkepolitiikkaan pyrkii vaikuttamaan. Euroopan komissio on julkaissut unionin yleisiä eläkepoliittisia linjauksia sisältäviä asiakirjoja, joista keskeisimmän voi katsoa olevan tämän tutkielman aineistoon lukeutuva valkoinen kirja eläkkeistä. Yleisen tason ohjeistuksen ohella Suomelle on osoitettu erityisesti Suomen eläkejärjestelmää varten räätälöityjä toimintasuosituksia vuonna 2011 käynnistyneen eurooppalaisen ohjausjakson kontekstissa.

Hain tässä tutkielmassa vastausta seuraavaan tutkimuskysymykseen: *Millaisia yhteyksiä EU:n eläkkeitä koskevan koordinoinnin ja vuoden 2017 eläkeuudistuksen välillä on havaittavissa?* Tarkoitukseni on ollut tutkia sitä, missä määrin vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö on yhteneväistä EU:n eläkkeitä koskevan ohjeistuksen kanssa. Jotta pystyisin vastaamaan tutkimuskysymykseen kattavasti, oli tarpeellista perehtyä ensin siihen, miten EU eläkkeiden alalla toimii ja ohjeistaa. Lähdin hakemaan vastausta tutkimuskysymykseen neljän alakysymyksen avulla (alaluku 4.1) joiden kautta avaan seuraavaksi tutkielman keskeisiä tuloksia.

Suomelle osoitettujen ja yleisten suositusten väliset erot

Ensimmäinen alakysymykseni koski sitä, miten EU:n yleiset ja Suomelle osoitetut eläkejärjestelmää koskevat suositukset eroavat toisistaan. Keskeisin unionin yleisten ja

Suomea koskevien suositusten välinen ero on se, että EU ei ole maakohtaisissa suosituksissa kehottanut Suomea kehittämään lakisääteisen ansiosidonnaisen järjestelmän rinnalle lisäeläkejärjestelmiä. (ks. alaluku 7.1). Havainto on huomiota herättävä kahdesta syystä. Ensinnäkin unionin 2010-luvun aikana lisääntynyt kiinnostus eläkejärjestelmiä kohtaan sekä koko unionia koskettavien yhteisten eläkepoliittisten suuntaviivojen laatiminen viestivät halusta harmonisoida eläkepolitiikkaa unionin alueella. Vaikka valkoinen kirja sisältää useita eläkkeisiin liittyviä ohjeistuksia, on lisäeläkejärjestelmien kehittäminen nostettu työ- ja eläkevuosien suhteen tasapainottamisen ohella toiseksi kahdesta tärkeimmästä uudistusalaista eläkejärjestelmien kehittämisen osalta (Euroopan komissio 2012, 14). Toiseksi Suomen eläkejärjestelmä on poikkeuksellinen EU-tasolla siinä mielessä, että se koostuu pääsääntöisesti ensimmäisen pilarin lakisääteisestä ja julkisesta järjestelmästä. Muissa jäsenmaissa toisen ja kolmannen pilarin järjestelmien merkitys on huomattavasti suurempi kuin meillä (ks. alaluku 2.2). Lisäeläkejärjestelmien kehittämisen puuttuminen maakohtaisten suositusten asialistalta ei siis selity sillä, että Suomessa olisi jo olemassa pitkälle kehitetty julkista eläkejärjestelmää tukeva lisäsäästöjärjestelmä.

Suomen eläkejärjestelmän voi siis kuvata tietyiltä osin olevan poikkeuksellinen muihin unionin maihin verrattuna, mutta vaikka unionin tavoitteena on yhtenäistää eläkepolitiikkaa EU:n alueella, ei täydentävien eläkejärjestelmien vähäiseen asemaan Suomessa ole puututtu maakohtaisten suositusten tasolla. Tämä voi selittyä sillä, että eläketurvan taso on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna korkea, jolloin unioni ei mahdollisesti katso lisäeläkesäästöjärjestelmien kehittämisen olevan välttämätöntä. Komissio on tuonut esiin lisäjärjestelmien kehittämisen olevan tärkeää eläkkeiden riittävän tason turvaamisen näkökulmasta.

Mielenkiintoista kuitenkin on, että Suomen hallitus linjasi vuonna 2012 EU:n eläkejärjestelmiä koskevan ohjeistuksen osalta, että lakisääteisen eläketurvan tulee jatkossakin ensisijaisesti taata kansalaisten riittävä eläketurva, ja muiden täydentävien järjestelmien edistämistä tulee arvioida erityisellä huolella. Jyrki Kataisen hallituksen kanta lisäeläkesäästöjärjestelmien kehittämiseen oli siis kielteinen, vaikka hallitus muutoin monilta osin suhtautui myönteisesti valkoisen kirjan eläkkeitä koskeviin linjauksiin (ks. alaluku 7.3). Oman vaikutuksensa Suomen valtiovallan linjausten kanssa vastakkaisten ohjeistusten sulkemiseen maakohtaisten suositusten ulkopuolelle lisännee Suomen EU:n liittymissopimukseen lisätty työeläkejärjestelmää koskeva muutospykälä (ks. alaluku 3.2). Jos Suomen kielteinen kanta on myötävaikuttanut lisäjärjestelmien huomiotta jättämiseen

maakohtaisissa suosituksissa, on tämä yksityiskohta joka tapauksessa tulkittavissa kansallisen määräysvallan säilymisen puolesta puhuvaksi tekijäksi eläkkeiden alalla.

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen yhdenmukaisuus unionin ohjeistuksen kanssa

Seuraavassa alakysymyksessä keskityin siihen, missä määrin vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö vastaa unionin suosituksia. Aihepiiriä on käsitelty tarkemmin alaluvussa 7.2. ja kuten siinä esitetään, voi vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisällön katsoa vastaavan merkittävässä määrin erityisesti unionin Suomelle maakohtaisten suositusten puitteissa osoittamia eläkejärjestelmän uudistusta koskevia ohjeistuksia. Vuoden 2015 maakohtaisessa suosituksessa Suomea myös suoraan kehoitetaan toteuttamaan suunniteltu eläkeuudistus, mikä jo itsessään todistaa vuoden 2017 eläkeuudistuksen noudattavan yhteneväisiä linjoja EU:n eläkepoliittisten suuntaviivojen kanssa. Lisäksi unionin eläkkeitä koskeva ohjeistus huomioidaan esimerkiksi eläkeuudistukseen liittyvissä lain esitöissä sekä eläkeuudistuksen taustaselvityksenä toimineessa niin sanotussa Pekkarisen raportissa.

Suomen sosiaalipoliittisten linjausten on yleisellä tasolla jo aiemminkin todettu sisältävän merkittäviä yhtäläisyyksiä unionin vastaavien kanssa (Rintala 2005, 397–398; Saari 2002, 144; Hellsten 2004, 144), joten unionin suositusten ja eläkeuudistuksen sisällön yhdenmukaisuus ei automaattisesti todista unionin vaikuttaneen eläkeuudistuksen toteuttamiseen ja sisältöön. Yhtäältä on mahdollista, että Suomi on onnistunut ajamaan omia eläkepoliittisia lähtökohtiaan myös unionin piirissä, ja toisaalta unionin suosituksia on voitu käyttää perusteluna tarpeelle uudistaa suomalaista eläkejärjestelmää. Lisäksi on syytä huomioida, että EU:n ohella myös muiden kansainvälisten toimijoiden antamat suositukset ovat voineet lisätä paineita eläkejärjestelmän uudistamiselle Suomessa.

Sosiaalisten kysymysten asema maakohtaisissa suosituksissa

Kolmas alakysymykseni koski sitä, mihin suuntaan EU:n eläkejärjestelmiä koskeva koordinointi on kuluvan vuosikymmenen aikana kehittynyt. Tämän tutkimuskysymyksen pohjalta tutkielman aineistosta nousi esiin maakohtaisten suositusten sävyn kiristyminen 2010-luvun edetessä (ks. alaluku 6.2). Toinen keskeinen esiin noussut ilmiö liittyi sosiaalisten kysymysten huomioimiseen eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa; vuoden 2011 suositusta lukuun ottamatta ei sosiaalisia ongelmia, kuten köyhyyttä ja syrjäytymistä, käytännössä käsitellä maakohtaisissa suosituksissa (alaluku 6.1). Vaikka nämä huomiot eivät suoraan liity unionin eläkkeitä koskevaan koordinointiin ja vuoden 2017 eläkeuudistukseen, ovat ne keskeisiä unionin sosiaalisen ulottuvuuden näkökulmasta

laajemmassa mielessä, ja tästä syystä esiin tuomisen arvoisia. Käsittelen ensin sosiaalisten ongelmien käsittelyyn liittyviä havaintojani, ja palaan unionin harjoittaman eläkepolitiikan koordinoinnin tiivistymiseen seuraavan kurssiwiotsakkeen alla.

Sosiaalisten kysymysten häviäminen maakohtaisten suositusten asialistalta on mielenkiintoinen huomio siinä mielessä, että Eurooppa 2020-strategiassa sosiaaliset ongelmat on huomioitu ja nostettu unionin toimintalistalle: Eurooppa 2020-strategian sisältämistä viidestä yleistavoitteesta yksi koskee köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa, ja tavoitteeksi siinä on kirjattu poistaa köyhyys- ja syrjäytymisvaara vähintään 20 miljoonalta ihmiseltä (Euroopan komissio 2015b). Vuodesta 2014 lähtien Euroopan komission puheenjohtajana toiminut Jean-Claude Juncker on myös toistuvasti nostanut esiin sosiaaliin ongelmiin liittyviä kysymyksiä, ja vuonna 2015 Juncker ilmoitti aikomuksestaan sisällyttää sosiaalisia oikeuksia koskeva pilari osaksi unionin rakennetta (European Commission 2017b).

Sosiaalisen ulottuvuuden nousu EU:n toimintaohjelmaan on huomioitu myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa. SIEPS'in (Swedish Institute for European Policy Studies) julkaisemassa eurooppalaista ohjausjaksoa käsittelevässä raportissa Jonathan Zeitlin ja Bart Vanhercke (2014) argumentoivat ohjausjakson painopisteen siirtyneen vuoden 2011 jälkeen vahvasti sosiaalisten kysymysten suuntaan, ja tämän kehityksen myötä sosiaalisten tavoitteiden saavuttaminen on saanut erityisesti maakohtaisissa suosituksissa yhä enenevissä määrin painoarvoa. Tämän tutkielman tulokset kertovat kuitenkin täysin päinvastaisesta kehityksestä: Suomessa sosiaaliset päämäärät painuvat maakohtaisissa suosituksissa taka-alalle vuoden 2011 jälkeen niin, että vuoden 2015 suosituksessa sosiaalisia kysymyksiä ei käytännössä huomioida lainkaan.

Sosiaaliset ongelmat on siis huomioitu laajalti unionin agendassa 2010-luvulla, mutta sosiaalisen ulottuvuuden saama mitätön huomio eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa herättää kysymyksiä siitä, missä määrin sosiaaliin ongelmiin todellisuudessa pureudutaan käytännön tasolla. Onkin aiheellista pohtia, jäävätkö unionin avaukset sosiaalisen ulottuvuuden alalla pitkälti vain retoriikan tasolle.

Viitteitä sosiaalisten ongelmien ratkaisuun tähtäävien avausten jäämisestä konkretisoimatta käytännön tasolla antaa myös se, että eriarvoisuuden on annettu kasvaa unionin alueella viimeisen vuosikymmenen aikana. Saksassa toimivan tutkimuslaitos *Bertelsmann*

Stiftungin tuoreimmassa, marraskuussa 2016 julkaistussa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden indeksii koskevassa raportissa todetaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden olevan unionin alueella edelleen huomattavasti matalammalla tasolla kuin mitii se oli ennen vuotta 2008 (Schraad-Tischler & Schiller 2016, 6–18).

Niin köyhyyden kuin eriarvoisuudenkin on todettu kasvaneen myös Suomessa viimeisen parin vuosikymmenen aikana (esim. Taimio 2009, 7; Kangas 2009, 23), ja kehitys näyttii edelleen jatkuvan saman suuntaisena. Bertelsmann Stiftungin tuottamasta raportista käy ilmi, että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden osalta tilanne Suomessa on edelleen huonontunut, vaikka esimerkiksi Ruotsi ja Tanska ovat onnistuneet saamaan aikaan parannuksia vuoden 2015 tilanteeseen verrattuna (Schraad-Tischler & Schiller 2016, 8). Sosiaaliin ongelmiin ja eriarvoisuuden kasvuun liittyvien kysymysten huomioiminen olisi siis perusteltua myös Suomen osalta, ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden saama vähäinen huomio Suomen maakohtaisissa suosituksissa viittaaakin talouskysymysten ensisijaisuuteen unionin harjoittaman koordinoimnin piirissä.

Näistä lähtökohdista onkin perusteltua pohtia, jäävätkö sosiaaliiseen oikeudenmukaisuuteen liittyvät tekijät taloudellisten tekijöiden jalkoihin myös EU:n eläkkeitä koskevien linjausten piirissä. Eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan perusteella komissio käsittelee väestön ikääntymistä varsin ongelmalähtöisesti (ks. alaluku 5.1). Valkoisessa kirjassa linjataan työ- ja eläkesuhteen tasapainottamisen sekä lisäeläkejärjestelmien kehittämisen olevan kaksi tärkeintii uudistusala eläkkeiden saralla. Näistä jälkimmäistä perustellaan pitkältii tarpeella taata riittävä eläkkeiden taso myös tulevaisuudessa, mutta eriarvoisuuden näkökulmasta täydentävien eläkejärjestelmien painoarvon kasvattaminen voi osoittautua ongelmalliseksi. Ala- ja työnantajakohtaisina toisen pilarin eläkejärjestelmät eivät kata kaikkia työmarkkinoille osallistuvia, ja kolmannen pilarin yksityisten vakuutusten hankkiminen ei ole kaikille mahdollista, joten lisäeläkejärjestelmiin sisältyy jo itsessään niiden rakenteista syntyvää eriarvoisuutta. Työ- ja eläkesuhteen tasapainottamisen osalta puolestaan on muistettava, että kaikki eivät pysty pidentämään työuriaan, ja näistä syistä eläkejärjestelmien reformien yhteydessä tulisikin käsitellä myös köyhyyden vähentämistä ja tasa-arvon edistämistä koskevia kysymyksiä.

Eläkepolitiikan koordinoimnin tiivistyminen

Tutkielman aineisto antoi viitteitä EU:n harjoittaman eläkepolitiittisen koordinoimnin tiivistymisestä sekä unionin yleisissä eläkkeitä koskevissa linjauksissa että Suomelle räätälöidyissä suosituksissa: Komission eläkkeitä koskevassa valkoisessa kirjassa korostuu

halu lisätä EU:n harjoittamaa säätelystä (alaluku 5.3). Ja kuten tutkielman alaluvussa 6.1 tuodaan esille, voi eläkkeisiin liittyvien Suomelle kohdennettujen suositusten linjan todeta tiukentuneen sillä viisivuotiskaudella, joka tutkielman aineistoon sisältyy. Eläkejärjestelmää koskevien suositusten ohella Suomelle osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa voi havaita niiden kautta harjoitetun koordinoinnin tiivistyneen yleiselläkin tasolla 2010-luvun aikana.

Valkoisessa kirjassa unionin vaikutusvallan lisäämistä eläkkeiden alalla perustellaan neljällä eri perustelutyypillä, jotka olen nimennyt kiireellisyydeksi, laaja-alaisuudeksi, keskinäisriippuvuudeksi ja eläkekysymysten keskeisyydeksi (ks. alaluku 5.3). Komissio perustelee EU:n toimintavallan lisäämistä sekä jäsenmaiden että unionin edun kautta. Valkoisessa kirjassa tuodaankin useaan otteeseen esille, millaisia epäsuoria vaikutusmahdollisuuksia unioni eläkepolitiikan saralla omaa. Kirjassa myös todetaan unionin tähän asti käsitelleen ”jokseenkin hajanaisesti” eläkkeisiin ja eläkejärjestelmiin liittyviä kysymyksiä. Eläkejärjestelmiin liittyvän toimivallan osalta kirjan viesti on kuitenkin selvä: unionilla on sekä halua että keinoja vahvistaa EU:n harjoittamaa säätelystä eläkkeiden alalla.

Tietynlaista linjan kovenemista ja säätelystä tiukentumista eläkepolitiikan kentällä on siis havaittavissa sekä unionin yleisissä eläkejärjestelmiä koskevissa linjauksissa, että talouspolitiikan ohjausmenetelmiin lukeutuissa maakohtaisissa suosituksissa. Huomioitavaa kuitenkin on, että suositukset (recommendations) eivät lukeudu EU-lainsäädännössä jäsenmaita velvoittaviin säännöksiin, vaan ne lasketaan niin sanottujen pehmeiden ohjauskeinojen joukkoon. Pehmeiden ohjauskeinojen käyttö on yleistä unionin tasolla aloilla, joilla EU:n toimivalta on heikompaa, jolloin yhteistyötä tehdään koordinoimalla jäsenmaiden toimintaa (Ruonala & Pietilä 2014, 67).

Erityisesti maakohtaisissa suosituksissa havaittavissa oleva linjan tiukentuminen antaa kuitenkin viitteitä siitä, että eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa toteutettavaa talouspolitiikan koordinoimista ollaan muuttamassa aiempaa enemmän jäsenmaita velvoittavaksi – erityisesti euromaiden osalta, joita esimerkiksi ohjausjaksoon sisällytetty sanktiojärjestelmä koskee. Unionin mahdollisuuksiin syventää integraatiota vaikuttavat myös politiikan kentällä tapahtuva liikehdintä ja maailman talouden tilanne. Tuskin on sattumaa, että uusien talouspoliittisten koordinoimismenetelmien julkaiseminen sijoittui ajanjaksolle, jolloin sekä kansainvälinen finanssikriisi että sitä seuranneet Kreikan ja euroalueen kriisit loivat talouden kestävyyyteen liittyvää pelkoa jäsenmaiden keskuudessa.

Viimeaikaisten tapahtumien, kuten Britannian eropäätöksen sekä voimistuneen EU-vastaisuuden, voisi puolestaan ajatella pakottavan unionin pehmentämään linjaansa monilla politiikan sektoreilla. Viitteitä unionin varovaisemmasta asenteesta koordinoinnin kentällä ei kuitenkaan tämän tutkielman aineistoon sisältyneissä maakohtaisissa suosituksissa ole havaittavissa; päinvastoin suosituksista nousee esiin unionin harjoittaman säätelyn voimistuminen.

Jäsenvaltioiden eläkepolitiikan harmonisointi tuskin on kuitenkaan osoittautunut komissiolle helpoksi tavoitteeksi; mielipidetutkimusten perusteella eläkkeet lukeutuvat niiden politiikan osa-alueiden piiriin, joissa päätäntövalta yleisimmin halutaan säilyttää kokonaisuudessaan kansallisvaltiolla (ks. Buonanno & Nugent 2013, 36–37). Suomessa valtiovalta linjasi vuonna 2012 EU:n eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan julkaisun jälkeen, että eläkejärjestelmää koskeva päätäntövalta tulee jatkossakin säilyttää kansallisena (ks. alaluku 7.3). Viimeinen alakysymykseni liittyikin siihen, millä tavoin Suomen valtiovalta on reagoinut EU-tason eläkejärjestelmiä koskeviin suosituksiin.

Suomen valtiovallan valkoista kirjaa koskevat linjaukset

Jyrki Kataisen hallituksen valkoista kirjaa käsittelevässä selvityksessä komission eläkkeitä koskevat linjaukset saavat runsaasti kiitosta, mutta selvityksessä tähdennetään eläketurvan rakenteesta, turvan tasosta ja toteuttamistavasta päättämisen kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Suomelle osoitettujen maakohtaisten suositusten osalta selvityksessä puolestaan todetaan unionin omaavan julkisen talouden kestävyys saralla toimivaltaa, mutta asetettujen tavoitteiden toteuttamistavan valinnan esitetään olevan kansallisesti päätettävissä (ks. alaluku 7.3). Unionin eläkkeitä koskevan koordinoinnin lisääntyessä 2010-luvun alussa niin eurooppalaisen ohjausjakson kuin eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan linjaustenkin puitteissa, Suomen valtiovallan lähtökohtana oli säilyttää eläkepoliittinen päätäntövalta jäsenvaltioilla. Huomionarvoista tutkimuskysymyksen kannalta on myös se, että Kataisen hallituksen linjaukset sijoittuvat ajanjaksolle, jolloin vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelu pääsi kunnolla vauhtiin (ks. alaluku 2.3).

Hallituksen selvityksestä on löydettävissä kolme osa-aluetta, joiden pohjalta Suomen eläkejärjestelmän tulevaisuutta määritellään: hallituksen mukaan a) eläkejärjestelmiä on uudistettava, b) työuria on pidennettävä kestävä ja riittävän eläketurvan takaamiseksi sekä c) riittävä eläketurva on jatkossakin taattava ensisijaisesti lakisääteisen eläketurvan kautta. Vaikka vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö vastaakin pitkälti EU:n ohjeistusta, on Suomen valtiovalta linjannut jo vuonna 2012, että eläkejärjestelmä vaatii uudistamista sekä

että työuria on saatava pidennettyä. Kuten jo aiemmin toin esille, on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että Suomen hallitus on määritellyt eläketurvan tulevan jatkossakin perustumaan pääsääntöisesti ensimmäisen pilarin lakisääteiseen eläketurvaan. Eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan linjausten mukaista lisäeläkejärjestelmien aseman vahvistamista ei Suomessa olla lähdetty toteuttamaan.

Vuoden 2017 eläkeuudistusta koskevan päätöksenteon yhteydessä on syytä myös huomioida, että eläketurvaan liittyvän päätöksenteon on esitetty Suomessa olevan vahvasti työmarkkinaosapuolten eli työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen hallussa valtiojohdon roolin jäädessä vähäisemmäksi (Kulmala 2011, 41–42). Työmarkkinaosapuolten vahva rooli eläkejärjestelmän reformien valmistelussa osaltaan vahvistaa kuvaa kansallisen toimivallan säilymisestä eläkkeiden saralla.

Timo Kauppinen (2005, 38–71) mukaan perinteiseen kolmikantayhteistyöhön (hallitus, työnantajajärjestöt ja työntekijäjärjestöt) perustuvan päätöksenteon lähtökohdat ovat kuitenkin hiljaa murenemassa myös Suomessa. Kauppinen tunnistaa EU:n vaikutuksen ulottuvan Suomen työmarkkinamallin kolmikantayhteistyöhön jopa siinä määrin, että Suomen muiden unionin jäsenmaiden ohella voi katsoa olevan siirtymässä kohti niin sanottua eurokorporatismia, jossa EU-tason toimijoista muodostuva uusi päätöksenteon kolmikanta vaikuttaa jäsenmaiden yläpuolella. Eläkepolitiikan alalla tosin Kauppinen mukaan toimivalta kuitenkin oli ainakin vielä 2000-luvulla pääsääntöisesti jäsenmaiden hallussa.

Yhteenvetona ja vastauksena vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisällön ja EU:n eläkejärjestelmiä koskevan ohjeistuksen yhdenmukaisuutta koskevaan tutkimuskysymykseeni totean, että vuoden 2017 eläkeuudistuksen voi havaita olevan sisällöltään pitkälti linjassa unionin eläkejärjestelmiä koskevien suositusten kanssa. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti todista unionin vaikuttaneen eläkeuudistuksen toteuttamiseen ja sisältöön. Huomioitavaa on, että tutkimuksen aineisto antoi viitteitä myös eläkkeisiin liittyvän päätösvallan säilymisestä Suomen rajojen sisäpuolella. Suomen hallitus linjasi vuonna 2012 eläkejärjestelmän vaativan uudistamista. Hallitus myös tähdensi järjestelmän rakentuvan jatkossakin ensisijaisesti lakisääteisen pilarin varaan, ja näin onkin käynyt, vaikka lisäeläkejärjestelmien rakentaminen on määritelty EU:n yleisissä eläkkeitä koskevissa suuntaviivoissa toiseksi keskeiseksi uudistusalaksi.

Tarkkoja arviointeja siitä, missä määrin unionin linjaukset ovat todellisuudessa myötävaikuttaneet vuoden 2017 eläkeuudistukseen on mahdotonta tämän tutkielman rajoituksen pohjalta tehdä; EU:n vaikutuksen arvioiminen vaatisi huomattavasti laajempaa ja kauemmas ulottuvaa aineistoa, joka mahdollistaisi kannanottojen ja linjausten tarkemman ajallisen vertailun. Jatkossa olisikin tarvetta tutkia, onko unionin jäsenyys eurooppalaistumisprosessin (ks. alaluku 3.1) mukaisesti asteittain sulauttanut EU-tason päätöksenteon lähtökohdat osaksi suomalaista hallintoa, ja ovatko suomalaiset päättäjät hiljalleen vakuuttuneet tarpeesta seurata unionin linjauksia laajalti politiikan eri sektoreilla. Yhtäältä intressit Suomessa toteutettujen sosiaalipoliittisten uudistusten taustalla voivat olla puhtaasti kotimaista alkuperää, mutta niiden ollessa yhdenmukaisia EU:n linjausten kanssa, voidaan unionin suosituksia käyttää perusteluna vaikeidenkin uudistusten läpiviemiselle. Eläkkeiden kontekstissa selkeää kuitenkin on, että EU on sekä kannattanut vahvasti eläkejärjestelmän reformointia Suomessa, että haluaa vahvistaa toimivaltaansa eläkkeiden osalta tulevaisuudessa.

8.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimuksen tarve

Koska laadullisen tutkimuksen menetelmät eivät sisällä tarkkarajaista kehikkoa, jonka sisällä tutkimusta tehdään, pohjautuu laadullinen analyysi aina vahvasti tutkijan tulkinnoille. Näin esimerkiksi taulukossa 5 (alaluku 5.3) esitelty valkoisen kirjan unionin eläkepoliittisen toimivallan kasvattamiseen liittyvät teemat olisi voitu muotoilla eri tavoin jonkun toisen toimesta. Lisäksi teemojen ja niiden sisältöjen lomittuessa toisiinsa, voisi joku toinen esimerkiksi tulkita kaikkien teemojen olevan omalla tavallaan perusteluja unionin harjoittamalle eläkejärjestelmien koordinoinnille. Näin tulkittuna olisi taulukossa 5 esitetty unionin toimivallan perusteleminen tässä tutkielmassa kuvattua yleisempää. Tällä kuitenkin tuskin on suurta merkitystä tutkielman tulosten kannalta; keskeistä yleisiä EU-ohjeistuksia koskevissa tuloksissa on, että niiden kautta tuodaan esille mitä komissio eläkepolitiikan alalla ohjeistaa, miten se puhuu väestön ikääntymisestä sekä miten se tulkitsee omia toimintavaltuuksiaan eläkejärjestelmien kentällä.

Tutkielman analyysiin paikoitellen liitetyn aineiston määrällisen kuvauksen lähtökohtana ei pääsääntöisesti olekaan tuottaa kvantitatiivista kuvausta aineistosta, vaan esimerkiksi taulukoissa 3, 5 ja 6 esitettyjen teemojen ja aihepiirien esiintymiskertojen esittämisen tarkoituksena on lisätä tutkimuksen luotettavuutta, ei olla osa analyysin tuloksia. Paikoitellen määrällisellä kuvauksella on kuitenkin myös pyritty rikastuttamaan analyysia. Esimerkiksi valkoisessa kirjassa esiintyvän eläkepoliittisen toimivallan määrittelyn (taulukko 5) sävyä kuvaa ehkä osaltaan se, että komissio viittaa kolme kertaa useammin

EU:n toimintamahdollisuuksiin eläkkeiden alalla kuin tuo esille päävastuun eläkejärjestelmien suunnittelusta olevan edelleen jäsenvaltioilla. Viitatessani tutkielman aineistoon sisältyvään valkoiseen kirjaan muualla tekstissä kuin varsinaisissa aineistolainauksissa, olen liittänyt mukaan lähdeviitteet. Tästä syystä valkoinen kirja esiintyy sekä tutkielman aineisto- että lähdeluettelossa. Näillä käytännöillä olen pyrkinyt lisäämään tutkimuksen tulosten läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta, ja aineiston ollessa vapaasti saatavilla, on tutkimuksessa esitettyihin huomioihin tutustuminen tarvittaessa helppoa.

Eläkejärjestelmällä on merkittävä rooli sosiaaliturvan tuottamisessa, ja eläkejärjestelmän uudistamisprosessin ollessa Suomessa kokonaisuudessaan varsin mittava, on eläkeuudistukseen liittyvän tutkimuksen tuottaminen tärkeää. Vuoden 2017 eläkeuudistuksen astuminen voimaan on nostanut esiin uusia kysymyksiä, jotka kaipaivat vastauksia. Esimerkiksi vuoden 2017 alussa mediassa otsikoitiin laajasti siitä, miten uuden eläkemuodon mahdollistama osittaisen eläkkeen nostaminen ennen eläkeikää on saavuttanut suuren suosion. Osittainen varhennettu vanhuuseläke kuitenkin pienentää lopullista eläkettä (ks. alaluku 2.3) ja mahdollista onkin, että eläkkeen etukäteisnostamisen vaikutuksia ei olla kunnolla sisäistetty. *Ketkä osittaista varhennettua eläkettä hakevat ja mikä on eläkemuodon vaikutus tulevaisuuden eläketurvaan* ovat osaltaan huomionarvoisia kysymyksiä, jos halutaan selvittää, millaisia vaikutuksia eriarvoisuuteen eläkeuudistuksella tulee olemaan.

Myös EU aihepiirinä on tällä hetkellä erittäin ajankohtainen. Vaikka unioni on kohdannut lukuisia kriisejä noin 60 toimintavuotensa aikana, voi tämän vuosikymmenen sisältämien haasteiden todeta olevan mittavuudeltaan omaa luokkaansa. Iso-Britanniassa äänestettiin vuoden 2016 kesäkuussa kansanäänestyksellä EU:sta eroamisen puolesta, ja Britannian eropäätöksen jälkeen spekulointi euroalueen ja jopa koko unionin hajoamisesta on kiihtynyt. Asiantuntijat ovat esittäneet EU:n saapuneen tienhaaraan (ks. Karvinen 2016). Euroskeptisten näkemysten yleistymisen voi johtaa tilanteeseen, jossa unionin toimivaltaa aletaan asteittain purkaa ja valtaa palauttaa takaisin jäsenvaltioille. Tämä on mahdollista erityisesti silloin, jos useampi valtio seuraa Britannian esimerkkiä.

Toisaalta unionin osittaisen hajoamisen seurauksena jäljelle jääneet valtiot voivat päätyä harjoittamaan aiempaa tiiviimpää yhteistyötä. Viimeaikaisten kriisien seurauksena voi muutoinkin olla unionin toimivallan kasvaminen vähenemisen sijaan – eurooppalainen ohjausjakso tarjoaa hyvän esimerkin siitä, miten kriisiaikana integraatio voi syventyä

nopeaa toimintaa ja pikaisia päätöksiä vaativan tilanteen kautta. Unionin yhteydessä on myös alettu puhua eritahtisesta integraatiosta; yksi mahdollinen kehityssuunta onkin sellainen, jossa jäsenmaat voivat aiempaa vapaammin määritellä, missä määrin ne ovat halukkaita lisäämään yhteistyötä unionin piirissä. Selvää kuitenkin lienee, että tässä tilanteessa tiiviin integraation valinneet valtiot tulevat omaamaan taka-alalla pysytteleviä maita enemmän vaikutusvaltaa unionin päätöksenteossa. Joka tapauksessa EU elää muutosten aikaa, ja näiden muutosten kourissa tarvetta unionin toimintaa ja toiminnan seurauksia kartoittavalle tutkimukselle on suuri.

Kaiken kaikkiaan on yllättävää, että EU-jäsenyyden vaikutukset yhtäältä sekä suomalaisen hyvinvointimalliin että kansalliseen itsemääräämisoikeuteen ovat saaneet vain varsin vähän huomiota yhteiskunnallisen keskustelun piirissä. Erityisesti eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa tapahtuva talouspolitiikan koordinointi on herättänyt hämmästyttävän vähän keskustelua ottaen huomioon, että kansallisen suvereniteetin näkökulmasta kyse on isosta asiasta. Ohjausjakson puitteissa euroalueen valtiot ovat esimerkiksi velvoitettuja luovuttamaan kansalliset budjettinsa Euroopan komissiolle etukäteisarviointia varten (Zeitlin & Vanhercke 2014, 24), ja näin EU onkin ulottanut toimivaltansa kansallisen politiikan kovaan ytimeen. Kuten tässä tutkielmassa on tuotu esille, vaikuttaa eurooppalaisen lukuvuoden puitteissa harjoitettu talouspoliittinen ohjaus laajalti politiikan eri osa-alueille. Vaikka kyse on talouden ohjauskeinosta, ovat eläkkeitä koskevat suositukset hyvä esimerkki siitä, että ohjausjakson vaikutukset voivat ulottua laaja-alaisesti politiikan eri sektoreille. Eläkejärjestelmien huomioiminen maakohtaisissa suosituksissa kuvastaa myös sitä, että EU ei kaihda suositusten jakamista aloilla, jotka virallisesti lukeutuvat kansallisen päätäntävällän alle.

Tarve eurooppalaista ohjausjaksoa koskevalle tutkimukselle onkin Suomessa suuri. Tässä tutkielmassa on perehdytty ohjausjaksoon pitkälti eläkeuudistuksen näkökulmasta, mutta kysyntää ohjauskeinon tutkimiselle olisi myös laajemmassa mittakaavassa. *Mitä kaikkea ohjausjakson puitteissa on ohjeistettu, miten ohjeistukset ovat muuttuneet vuosien varrella ja mihin suuntaan eurooppalaisen ohjausjakson kautta tapahtuva koordinointi on menossa?* Esimerkiksi nämä kysymykset kaipaisivat vastauksia, jotta EU:n uuden talouspoliittisen ohjauksen vaikutuksia pystyttäisiin paremmin arvioimaan. EU-kriittisyyden noususta huolimatta Euroopan komission vuonna 2015 julkaiseman viiden presidentin raportin yksi keskeinen viesti on, että eurooppalaista lukuvuotta tulisi vahvistaa ja virtaviivaistaa entisestään (Euroopan komissio 2015a). Myös tämän tutkielman tulokset

Suomen kontekstissa vahvistavat käsitystä siitä, että EU:n ohjausjakson puitteissa harjoittaman säätelyn linja on tiukentumassa.

Eräs mielenkiintoinen jatkotutkimuksen haara liittyy EU:n kanssa yhteistyössä olevien asiantuntijatahojen identifiointiin. Esimerkiksi taustaselvityksenä maakohtaisia suosituksia varten toimivissa komission laatimissa maaraporteissa hyödynnetään kansallisia asiantuntijoita, ja raporttien laatimisen yhteydessä komission maatiimit vierailevat asiantuntija- ja vaikuttajatahoilla keskustelemassa yhteiskunnallisesta tilanteesta (Alanko ym. 2015, 19). Tutkimus siitä, mitkä tahot Suomessa osallistuvat talouspoliittiseen vuoropuheluun unionin kanssa – ketkä laativat EU:lle toimitettavat raportit ja muut taustatiedot ja ketä unioni kuulee – voisi omalta osaltaan lisätä tietoa vallan jakautumisesta tämän päivän päätöksenteossa. Unionin on kritisoitu lisänneen virkamiesvaltaa demokraattisen päätösvallan kustannuksella (Persson 2012, 42; Ladrech 2010, 26–27), ja tutkimus asiantuntijoiden merkityksestä voisi valottaa virkamiesvallan lisääntymiseen liittyvien argumenttien paikkaansapitävyyttä Suomen kontekstissa. Lisäksi tutkimus voisi mahdollisesti tuottaa lisätietoa siitä, missä määrin myös EU:n juridisesti ei-velvoittavat ohjeistukset todellisuudessa muokkaavat suomalaista sosiaalipoliittikkaa: nousevatko päätöksentekoa ohjailevat intressit maamme rajojen sisäpuolelta, vai rakentuuko poliittinen agendamme tänä päivänä jo pitkälti unionin ohjeistuksen varaan.

8.3 Lopuksi

Tuloerojen kasvu sekä eriarvoisuuden ja sosiaalisten ongelmien lisääntyminen ovat olleet suomalaisen sosiaalipoliittisen keskustelun vakioaiheita jo parin vuosikymmenen ajan. Aihepiirin ympärillä käydyn keskustelun vilkkauden huomioiden on hämmästyttävää, kuinka vähän huomiota on kiinnitetty siihen, miten EU-jäsenyys mahdollisesti muokkaa suomalaista hyvinvointipoliittikkaa. EU-projekti on kiistatta uusliberaali projekti (ks. Patomäki 2007) ja uusliberaalien järjestelmien rakenteisiin sisältyy eriarvoisuutta tuottavia ominaisuuksia. Suomalaisen hyvinvointivaltion nykytilaa on käsitelty alaluvussa 2.1, ja kuten siellä tuodaan esille, voi taloudellisten tekijöiden keskeisyys sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa vaarantaa pohjoismaisille hyvinvointivaltioille ominaisen universalismin periaatteen. Euroopan unionin harjoittama talouspoliittinen ohjaus sitoo jäsenvaltioiden fiskaalipoliittikan tiukkoihin raameihin, ja EU:n talouspoliittinen koordinointi onkin muuttunut luonteeltaan entistä voimakkaammin jäsenmaita velvoittavaksi.

Universalismin edellytyksenä on julkisen sektorin tarjoamien palveluiden säilyminen niin korkealaatuisina ja kattavina, että myös hyvätuloiset pääsääntöisesti hakeutuvat niiden

piiriin. (ks. Korkman 2011, 27.) Uudistetun vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien täyttäminen edellyttää säästöjä julkisen talouden piirissä erityisesti euroalueen maissa, ja eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa Suomelle osoitetuista maakohtaisista suosituksista on havaittavissa EU:n harjoittaman budjettikurin ehtojen kiristyneen 2010-luvun aikana. Eriarvoisuus eri mittareilla mitattuna on kasvanut Suomessa, ja kehityksen suunta näyttäisi edelleen pysyvän samana. Arvostetun saksalaisen tutkimuslaitoksen *Bertelsmann Stiftungin* sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevassa tuoreimmassa raportissa todetaan olevan hätkähdyttävää, että sosiaalista oikeudenmukaisuutta kuvaava indeksi on Suomessa huonontunut, vaikka pohjoismaisen hyvinvointiregiimin piiriin laskettavien Ruotsin ja Tanskan osalta tilanne on parantunut (Schraad-Tischler & Schiller 2016, 8). Selvitettäväksi jääkin, mikä merkitys sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kehitykseen on sillä, että Ruotsi ja Tanska EMU:n ulkopuolisina maina eivät ole rahaliiton talouskriteerien alaisia.

Köyhyyden, syrjäytymisen ja eriarvoisuuden lisääntyminen on huomioitu myös EU-tasolla. Sosiaalisten kysymysten sisällyttäminen esimerkiksi Eurooppa 2020-strategiaan ei kuitenkaan ole onnistunut käytännön tasolla vähentämään sosiaalisten ongelmien esiintymistä unionin alueella. Vaikka tuloerojen kasvua ja eriarvoisuuden yleistymistä ei voi yksiselitteisesti yhdistää Euroopan unionin jäsenyyteen, vaan kehityksen taustalla vaikuttanee maailmantalouden globalisoituminen ja sosiaalidemokratian uusliberalisoituminen laajemmalla tasolla, vaativat sosiaalisiin ongelmiin liittyvät kysymykset todennäköisesti tulevaisuudessa myös EU-tason sosiaalipolitiikkaa. Unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehittäminen on nostettu vahvasti EU:n poliittiselle agendalle 2010-luvun aikana, ja myös todellista tahtoa sosiaalisten kysymysten käsittelylle on arvioitu esiintyvän unionin piirissä (ks. Pakaslahti 2011, 8). Kuitenkin vasta tulevat vuodet näyttävät, tullaanko yhteisön lupauksia vähintään 20 miljoonan ihmisen nostamisesta köyhyydestä koskaan täyttämään. Mittavan haasteen unionin yhtenäisen sosiaalisen linjan rakentamiselle todennäköisesti muodostaa unionin voimakas laajeneminen viimeisten vuosikymmenten aikana: nykyisen unionin koostuessa järjestelmiltään ja poliittisilta lähtökohdiltaan toisistaan huomattavasti poikkeavista valtioista, voi yhteneväisten sosiaalisia ongelmia torjuvien toimenpiteiden toteuttaminen osoittautua haastavaksi tehtäväksi.

Kuten tässä tutkielmassa on tuotu esiin, on unionin toiminnassa havaittavissa viitteitä vahvasta halusta syventää Euroopan integraatiota. 2010-luvun aikana yhdeksi merkittäväksi keinoksi edistää tätä tavoitetta on noussut talous- ja fiskaalipolitiikan ohjausmenetelmäksi rakennettu eurooppalainen ohjausjakso. Myös erilaisten ei-

velvoittavien ohjauskeinojen on integraatiota koskevassa kirjallisuudessa todettu yleistyneen voimakkaasti (ks. alaluku 3.1) ja mielenkiintoinen onkin Tapio Raunion (2007, 118–119) huomio siitä, miten unionin tuottamien suositusten ja pehmeiden ohjauskeinojen omaksuminen jäsenvaltioiden hallituksissa on tullut entistä yleisemmäksi. Unioni on siis onnistunut ajamaan linjauksiaan läpi myös niillä politiikan sektoreilla, joissa toimintavalta todellisuudessa kuuluu jäsenvaltioille.

Unionin tulevaisuutta spekuloidessa kirjallisuudessa EU:n kehittyminen kohti liittovaltiota nähdään usein yhtenä varteenotettavana vaihtoehtona (ks. McCormick 2013; Patomäki 2007). Nykyisellään unioni ei ole liittovaltio, vaan ennemminkin valtioiden liitto. Viime aikoina politiikan kentällä yleistyneen EU-kriittisyyden myötä myös arviot unionin ainakin osittaisesta hajoamisesta ovat voimistuneet, ja jossain määrin näiden ennusteiden voi katsoa toteutuneenkin Britannian eropäätöksen myötä. Viimeaikaisista tapahtumista huolimatta unioni on merkittävä toimija, jonka poliittiset linjaukset näkyvät laajalti jäsenmaiden päätöksenteon eri sektoreilla. Näistä lähtökohdista on ilmeistä, että unionilla tulee olemaan oma vaikutuksensa siihen, mihin suuntaan suomalainen hyvinvointivaltio tulevaisuudessa kehittyy.

Lähteet

Ahonen, Kati (2006) Eläkeläisten toimeentulo kansainvälisessä vertailussa. Teoksessa Hannu Uusitalo (toim.) Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo. Eläketurvakeskuksen raportteja 2006:2. Helsinki: Eläketurvakeskus, 111–126.

Alanko, Sari; Levander, Minna; Storsjö, Rolf; Rinnetmäki, Samuel & Väänänen, Niko (2015) Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu. Eläketurvakeskuksen katsauksia 05/2015. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Alasuutari, Pentti (1994) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pentti (2001) Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2010) Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. Janus vol. 18 (2) 2010, 104–120.

Backman Heli (2016) Yksityinen sähköpostikeskustelu 14.11.2016.

Barr, Nicholas (2013) Suomen eläkejärjestelmä: Riittävyys, kestävyys ja järjestelmän rakenne. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Bomberg, Elizabeth; Peterson, John & Corbett, Richard (2012) The European Union – How Does it Work? Oxford: Oxford University Press.

Buonanno, Laurie & Nugent, Neil (2013) Policies and policy processes of the European Union. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Christiansen, Niels Finn & Markkola, Pirjo (2006) Introduction. Teoksessa Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen, Nils Edling & Peter Haave (toim.) The Nordic model of welfare: a historical reappraisal. Copenhagen: Museum Tusculanum Press, 9–29.

Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (1998) The Landscape of Qualitative research. Theories and Issues. London: Sage.

Eduskunta.fi (2006) Asioiden valiokuntakäsittelyn prosessit. 15.5.2006.

<http://www.eduskunta.fi/thwfakta/yht/ohje2/VKXPROSESSI.htm#LTAE>

Eläketurvakeskus (2013) Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen. Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti. Tampere: Eläketurvakeskus.

Eläkeuudistus.fi (2015) Eduskunta hyväksyi eläkeuudistuksen. 20.11.2015

<http://www.eläkeuudistus.fi/ajankohtaista/eduskunta-hyvaksyi-eläkeuudistuksen.html>

Eläkeuudistus.fi (2016) <http://www.eläkeuudistus.fi/uudistuksen-sisalto-2.html>.

Viitattu 10.10.2016.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Esping-Andersen Gøsta (1990) The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta. (2015) Welfare regimes and social stratification. Journal of European Social Policy 2015, Vol. 25(1), 124–134.

EUR-lex (2017) Sanasto. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html

Viitattu 11.1.2017.

European Commission (2011) EU Economic governance "Six-Pack" enters into force. MEMO/11/898. Bryssel: European Commission.

European Commission (2016a) Macroeconomic Imbalance Procedure. 8.12.2016.

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

European Commission (2016b) Making it happen: the European Semester. 16.11.2016

http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm

European commission (2017a) The European Semester.

https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en Viitattu 3.2.2017.

European commission (2017b) Towards a European Pillar of Social Rights.

http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en Viitattu 13.2.2017.

Euroopan komissio (2012) Valkoinen kirja. Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. COM(2012) 55 final.

Euroopan komissio (2015a) Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely. Bryssel: Euroopan komissio.

Euroopan komissio (2015b) Eurooppa 2020 -tavoitteet. 22.06.2015.

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_fi.htm

Euroopan komissio (2015c) Vakaus- ja kasvusopimus. 30.7.2015.

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_fi.htm

Euroopan komissio (2016) Talouspolitiikan EU-ohjausjakso 2016: Komissio julkaisee maaraportit. Euroopan komissio – Lehdistötiedote. 26.2.2016.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-332_fi.htm

Euroopan yhteisöjen komissio (2002) Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, KOM 2002 143. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio.

Euroopan unionin neuvosto (2017) 24.1.2017.

<http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester/>

Eurooppa-neuvosto (2002) Puheenjohtajan päätelmät. SN 100/1/02 REV 1.

Favell, Adrian (2007) The Sociology of EU politics. Teoksessa Knud Eric Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (toim.) Handbook of European Union Politics. London: Sage, 122–138.

HE 16/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.) (1997) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Raportteja / Stakes : 208. Helsinki: Stakes.

Hellsten, Katri (2004) Kolmannen aallon sosiaaliturva ja Euroopan sosiaalinen malli. Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kela, 118–149.

Hietaniemi, Marjukka & Ritola, Suvi (toim.) (2007) Suomen eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja 7/2007. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Hussain, Azhar M.; Kangas, Olli & Kvist, Jon (2012) Welfare state institutions, unemployment and poverty: comparative analysis of unemployment benefits and labour market participation in 15 European Union countries. Teoksessa Jon Kvist, Jooan Fritzell, Bjørn Hvinden & Olli Kangas (toim.): Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century. Bristol: Polity Press, 119–142.

Jokinen, Arja (1999) Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen: Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: vastapaino, 126–159.

Julkunen, Raija. (2008). Hyvinvointivaltion idea ja pohjoismainen malli. Luentomateriaali. 23.9.08.

Järvinen, Tiiu (2008) Elinaikakerroin lehdissä. Herättääkö eläkkeen määrään vaikuttava kerroin keskustelua? Ammatillinen lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto: Sosiaalipolitiikan laitos.

Kangas, Olli (2009) Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? Teoksessa Heikki Taimio (toim) Kurssin muutos: kestävään kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: Työväen sivistysliitto, 23–42.

- Kari, Matti; Laitinen-Kuikka, Sini & Markwort, Jari (2001). Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa. Helsinki: Suomen Vakuutusalan Koulutus ja Kustannus Oy.
- Karvinen, Jyrki (2016) (toim.) Järjestyksiä Euroopan unionissa. Jyväskylä: Docendo Oy.
- Kauppinen, Timo (2005) Suomen työmarkkinamalli. Helsinki: WSOY.
- Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004): 1, 17–32.
- Kautto, Mikko (2008) Eläketurvan kestävyys puntarissa. Yhteiskuntapolitiikka 73 (2008):1, 97–99.
- Kautto, Mikko (2010) Työurat ja eläketurvan kestävyys. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010):3, 311–317.
- Kautto, Mikko & Risku, Ismo (toim) (2015) Laskelmia vuoden 2017 työeläkeuudistuksen vaikutuksista. Eläketurvakeskuksen raportteja 02/2015. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Keva (2016) Eläkeuudistus 2017.
<https://www.keva.fi/fi/elakkeet/elakeuudistus/Sivut/Default.aspx>
Viitattu 10.10.2016.
- Kiander, Jaakko (2007) Kannustaminen hyvinvointivaltiossa ja tuloerojen kehitys. Teoksessa Juho Saari & Anne Birgitta Yeung (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia numero 63. Helsinki: Gaudeamus, 155–180.
- Kielitohtori (2017) Suomen kielenhuoltoon liittyvä kysymys.
<http://www.kielitohtori.fi/suomen-kielenhuollon-kysymys/mit%C3%A4-tarkoittaa-sana-koordinaattori-onko-sille-suomenkielist%C3%A4> Viitattu 25.4.2017.
- Korkman, Sixten (2011) Onko hyvinvointivaltiota tulevaisuutta? Helsinki: Yliopistopaino.
- Korkman, Sixten. (2013) Euro - valuutta vailla valtiota. Helsinki: Taloustieto.

Kulmala, Jarna (2011) Kolmikantainen päätöksenteko työeläkejärjestelmässä - historiaa vai tulevaisuutta? Pro gradu -tutkielma. Johtamiskorkeakoulu, vakuutustiede. Tampereen yliopisto.

Ladrech, Robert (1994) Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32:1, 69–88.

Ladrech, Robert (2010) *Europeanization and National Politics*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Laine, Veli; Sinko, Pekka; Vihriälä, Pekka & talousneuvoston sihteeristö (2009) Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävyydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Laitinen-Kuikka, Sini (2003) Euroopan unioni ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa: Tuula Helne, Raija Julkunen, Jouko Kajanoja, Sini Laitinen-Kuikka, Tiina Silvasti & Jussi Simpura (toim.) *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY, 269–300.

Lassila, Jukka; Määttänen, Niku & Valkonen, Tarmo (2015) Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015. Helsinki: Valtioneuvosto.

Lee, Raymond M. (1993) *Doing research on sensitive topics*. London: SAGE.

Lehtonen, Seija (2008) Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys eurooppalaisessa vertailussa. Ammatillinen lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto: Sosiaalipolitiikan laitos.

McAllister, Richard (1997) *From EC to EU. A Historic and Political Survey*. London: Routledge.

McCormick, John (2013) *Why Europe matters. The case for the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.

Määttänen, Niku (2013) Eläkepoliittisten uudistusvaihtoehtojen arviointia stokastisen

elinkaarimallin avulla. Teoksessa Jukka Lassila, Niku Määttänen ja Tarmo Valkonen. Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon? Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013 ja Etla B 258, 17–50.

Nurminen, Eija (2012) Sosiaalipolitiikan muutos Suomessa 1960-luvulta tälle vuosituhannelle. Teoksessa: Kari Paakkunainen (toim.) Suomalaisen politiikan murroksia ja muutoksia. Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1, Helsinki: Helsingin yliopisto, 151–186.

Oksanen, Heikki (2014) Julkisen talouden kestävyysvaje ja eläkeiän nostaminen. VATT Tutkimukset 177. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Pakaslahti, Johannes (2011) Eurokriisi ja sosiaaliturva EU:ssa. Helsinki: Finva.

Pakaslahti, Johannes (2017) Yksityinen tiedonanto 31.3.2017.

Palola, Elina (2004) Euroopan sosiaalinen malli. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):6, 569–582.

Palosaari, Teemu (2007) Taloustieteen, sosiologian ja oikeustieteen vaikutteet integraatioteoriassa. Teoksessa Teija Tiilikainen & Teemu Palosaari (toim.) Integraation teoria. Helsinki: Gaudeamus, 143–178.

Patomäki, Heikki (2007) EU globaalissa poliittisessa taloudessa: vaihtoehtoiset tulevaisuuden mallit. Teoksessa Juho Saari & Tapio Raunio (toim.) Euroopan tulevaisuus, Helsinki: Gaudeamus, s.171–204.

Pentikäinen, Teivo (1997) Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa Pekka Varoma (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Helsinki: Eläketurvakeskus, 8–161.

Persson, Mats (2012) The EU: quick to regulate, slow to adapt. Teoksessa Hubert Zimmermann & Andreas Dür (toim.) Key controversies in European integration. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan, 40–47.

Rajaniemi, Erkki (2004) Integraatio ja työeläkevakuutusyhtiöt. Teoksessa Marjut Heikkilä (toim.) Säädöksiä, systematiikkaa vai ihmisoikeuksia? Oikeustieteen päivät 19.-21.8.2003. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto, 77–86.

Raunio, Tapio (2007) Euroopan unioni poliittisena järjestelmänä. Teoksessa Teija Tiilikainen & Teemu Palosaari (toim.) Integraation teoria. Helsinki: Gaudeamus, 115–142.

Raunio, Tapio (2009) Euro puolueiden tulevaisuus. Teoksessa Rauli Mickelsson (toim.) Puolueiden tulevaisuus. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:6. Helsinki: Oikeusministeriö, 214–249.

Rintala, Taina (2005) Euroopan unionin sosiaalipoliittiset linjaukset ja suomalainen vanhuspolitiikka. Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005):4, 396–410.

Rosamond, Ben (2000) Theories of European Integration. Basingstoke: Palgrave.

Ruonala, Marko & Pietilä, Heli (2014) EU-perusteos. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Saari, Juho (2002) Euroopan sosiaalinen malli ja komission tiedonannot. Teoksessa: Juho Saari (toim.) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 120–149.

Schraad-Tischler, Daniel & Schiller, Christof (2016) Social Justice in the EU – Index Report 2016. Bertelsmann Stiftung / Social Inclusion Monitor Europe.

Taimio, Heikki (2009) Johdanto. Teoksessa Heikki Taimio (toim.) Kurssin muutos: kestävään kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: Työväen sivistysliitto, 7–22.

Tenhunen, Sanna; Airio, Ilpo; Kangas, Olli; Koskenvuo, Karoliina & Kuivalainen, Susan (2017) Eläketiedon merkitys. Suomalaisten mielipiteet vuoden 2017 eläkeuudistuksesta. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (2007) Poliitiikan tutkimuksen näkökulma eurooppalaiseen integraatioon. Teoksessa Teija Tiilikainen & Teemu Palosaari (toim.) Integraation teoria. Helsinki: Gaudeamus, 9–34.

Tiilikainen, Teija (2007) Klassiset integraatioteoriat. Teoksessa Teija Tiilikainen & Teemu Palosaari (toim.) Integraation teoria. Helsinki: Gaudeamus, 35–52.

Titmuss, Richard M. (1968) Commitment to Welfare. London: Allen & Unwin.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.

Uusitalo, Hannu (2009) Elinaikakerroin tulee – onko se oikein? Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):4, 429–432.

Uusitalo, Hannu (2014) Työeläkeuudistuksen tarkastelua. Janus vol. 22 (4) 2014, 381–389.

Yeung, Anne B.; Saari, Juho & Lagerspetz, Eerik (2007) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Juho Saari & Anne Birgitta Yeung (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia numero 63. Helsinki: Gaudeamus, 9–32.

Zeitlin, Jonathan & Vanhercke, Bart (2014) Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020. The Swedish Institute for European Policy Studies, report 7/2014.

Liitteet

Aineistoluettelo

COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2012 of Finland and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Finland, 2012–2015. 11252/12. (neuvosto 2012)

Eläkeuudistus.fi (2016) <http://www.eläkeuudistus.fi/uudistuksen-sisalto-2.html>.

NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2011, Suomen vuoden 2011 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä vuosia 2011–2014 koskevaa Suomen tarkistettua vakausohjelmaa koskevan neuvoston lausunnon antamisesta. 2011/C 216/02. (neuvosto 2011)

NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2013, Suomen vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuosien 2012–2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto. 2013/C 217/07. (neuvosto 2013)

NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2014, Suomen vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta ja samassa yhteydessä annettu neuvoston lausunto Suomen vuoden 2014 vakausohjelmasta. 2014/C 247/24. (neuvosto 2014)

NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2015, Suomen vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto. 2015/C 272/04. (neuvosto 2015)

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta E 37/2012 vp. valkoisesta kirjasta Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. (StVK 2012)

VALKOINEN KIRJA Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. COM(2012) 55 final. (komissio 2012)